

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LA CONFÉRENCE DE MONTREUX 1937

L'Abolition des Capitulations en Égypte

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 1^{er} Juillet 1938, à 14 heures

PAR

AZIZ FAHMI

Président : M. BASDEVANT, Professeur.

Suffragants { M. LE FUR, Professeur.
 { M. SCELLE, Professeur.



LIBRAIRIE

DU

RECUEIL SIREY

(Société Anonyme)

22, Rue Soufflot, PARIS (5^e)

—
1938

La Conférence de Montreux 1937

L'abolition des Capitulations en Egypte

LA CONFÉRENCE DE MONTREUX 1937

L'Abolition des Capitulations en Égypte

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 1^{er} Juillet 1938, à 14 heures

PAR

AZIZ FAHMI

Président : M. BASDEVANT, Professeur.

Suffragants { M. LE FUR, Professeur.
 { M. SCELLE, Professeur.



LIBRAIRIE

DU

RECUEIL SIREY

(Société Anonyme)

22, Rue Soufflot, PARIS (5^e)

—
1938

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



*Nous nous faisons un devoir d'exprimer ici notre
profonde reconnaissance à Monsieur le Professeur BAS-
DEVANT, dont les conseils et les suggestions nous ont plus
d'une fois guidés dans ce travail, et dont l'enseigne-
ment et les doctrines nous seront à l'avenir un guide
sûr et clairvoyant.*

AVANT-PROPOS

Il y a près d'un an que les accords de Montreux ont affranchi l'Égypte de la dernière entrave à son indépendance : les Capitulations. Sur ce régime des Capitulations, une explication s'impose en ce qui concerne l'Égypte.

Comment les Capitulations ont-elles été introduites en Égypte ?

Faisant partie intégrante de l'Empire Ottoman, puis devenue sa vassale, l'Égypte se voyait entraînée dans la destinée de celui-ci. C'est ainsi que les stipulations du Traité capitulaire conclu entre la France et la Sublime Porte en 1740 — pour ne pas remonter plus loin — s'étendirent naturellement à l'Égypte.

En 1914, lorsque l'Angleterre eut soustrait l'Égypte à la suzeraineté de la Turquie, le maintien des Capitulations fut expressément réservé avec cette clause nouvelle que la « protection des minorités comme celle des « personnes et des biens des étrangers incomberait désormais au gouvernement britannique » en vertu du protectorat établi par lui sur l'Égypte.

La Déclaration du 28 février 1922 mit fin au protectorat et reconnut l'indépendance de l'Égypte, mais sous certaines réserves qui enlevaient à ladite indépendance toute valeur.

Un des quatre points réservés était la « protection des « minorités et le statut des étrangers ».

Le 26 août 1936, l'Égypte et l'Angleterre signèrent à Londres un traité d'alliance et d'amitié aux termes duquel le gouvernement britannique « reconnaissait l'Égypte comme un Etat Souverain et indépendant ». Cette reconnaissance de souveraineté ne fut pas cette fois fictive et cette indépendance n'était plus de façade. En vertu de ce Traité, les forces britanniques devaient évacuer la vallée du Nil qu'elles occupaient depuis plus d'un demi siècle.

Il y avait cependant une ombre légère dans le tableau de cette reconnaissance : des forces britanniques limitées devaient participer avec l'armée égyptienne à la défense militaire du Canal de Suez jusqu'au jour où l'armée égyptienne, dûment équipée et instruite, serait en mesure d'y pourvoir par ses seuls moyens. Mais, si cette précaution fut jugée par les Anglais nécessaire à la sauvegarde de leurs communications impériales, elle était en outre considérée comme opportune par l'Égypte elle-même, consciente surtout après la campagne de l'Italie en Ethiopie, des périls auxquels elle était exposée.

A part cette ombre, l'Égypte était devenue complètement indépendante ; mais bien auparavant, elle aspirait à régler une question qui lui tenait à cœur : l'abolition du régime capitulaire.

La question des Capitulations n'a été réglée qu'après la reconnaissance formelle et réelle de l'indépendance. C'était du reste logique et plus pratique à la fois.

En signant le Traité d'Alliance, l'Angleterre liquidait définitivement la situation ancienne, du moins pour ses droits et pour ce qu'elle avait appelé « ses devoirs ».

En ce qui concerne ses droits comme Puissance Capitulaire, elle reconnaissait que « le régime capitulaire

« existant actuellement en Egypte est incompatible avec
« l'esprit du temps et l'état actuel de l'Egypte » (Art. 137
du Traité Anglo-Egyptien.)

Quant à « ses devoirs », l'article 12 du Traité est ainsi
conçu : « La responsabilité pour la vie et les biens des
« étrangers en Egypte incombe exclusivement au Gou-
« vernement égyptien, qui assurera l'exécution de ses
« obligations à cet égard ».

Mais l'Egypte devait alors liquider la situation avec
les autres puissances. Elle voulait abolir les Capitula-
tions de tous les points de vue.

Pourquoi voulait-elle les abolir ?

Parce qu'elles sont incompatibles avec l'indépendance
et la souveraineté. Et cela se comprend.

Elles imposaient en effet des limites aux droits de
légiférer, d'établir des impôts et de rendre la justice,
droits qu'un Etat souverain doit pouvoir exercer sans
restriction.

Jusqu'ici, aucune loi égyptienne n'était applicable
aux ressortissants des puissances capitulaires sans l'agré-
ment de ces puissances. Aucun impôt nouveau ne pou-
vait être établi sur la personne ou sur les biens des
étrangers si les représentants des puissances ne don-
naient sur ce point leur consentement.

Enfin, les étrangers étaient justiciables des tribunaux
consulaires et de l'institution spéciale en Egypte, appe-
lée « Tribunaux Mixtes ».

Le droit de l'Egypte à réclamer l'abolition d'un tel
régime qui restreignait ainsi sa liberté et qui appor-
tait une atteinte si flagrante à sa souveraineté était
incontestable : reconnu parfaitement indépendant,
l'Etat égyptien devait recouvrer sa pleine souveraineté
en matière législative, fiscale et juridictionnelle.

Mais si la cause égyptienne apparaissait aussi juste, le régime capitulaire qui avait vécu en Egypte pendant des siècles et qui avait ses racines mêmes dans la plus haute antiquité, pouvait-il être aboli tout d'un coup et d'un seul trait de plume ?

Contrairement à l'avis de certains milieux fanatiques en Egypte, le Gouvernement égyptien invita les Puissances Capitulaires à la Conférence Internationale de Montreux; et le cabinet Nahas Pacha, alors au pouvoir, résistant courageusement et fermement à certaines campagnes, renonçait à prendre l'attitude radicale qu'adoptèrent les Turcs à Lausanne en 1923; il admit dans son projet même une période de transition pendant laquelle certaines institutions en Egypte devaient être appelées à survivre.

*
**

A l'occasion de la signature des Accords de Montreux, le 8 mai de l'année 1937, M. Politis, premier délégué de la Grèce, donnait en une image saisissante le sentiment qu'il a eu de l'œuvre accomplie dans les termes suivants :

« Je dirai que nous avons jeté un large et solide pont
« entre le passé et l'avenir, et, sur ce pont, nous nous
« sommes déjà engagés avec confiance. Nos regards ne
« se portent plus vers le passé, quelque brillant et quel-
« que long qu'il ait été ; nous l'avons quitté virtuelle-
« ment sans d'inutiles regrets, et, sachant le prix de la
« vie, qui est tout mouvement, nos regards se portent
« vers la terre de l'avenir où aboutit le pont que nous
« avons jeté ».

Après avoir ainsi exprimé ses sentiments, M. Politis faisait remarquer à ses collègues, les Diplomates de la

Conférence, qu'après tant de Conférences internationales qui se réunissaient dans une atmosphère d'optimisme et d'espoir, et qui finissaient sur une déception, on en voyait enfin deux remplir exactement leur programme et répondre aux intentions de ceux qui les avaient réunies : celle des Détroits, en l'année 1936, et celle des Capitulations, en l'année 1937.

En diplomate avisé et fin, le premier délégué de la Grèce a trouvé une première raison de ce double succès dans l'influence bienfaisante et harmonieuse de la jolie petite ville — Montreux — qui servit de cadre aux deux assemblées. Mais, en jurisconsulte éminent et expérimenté, le président du Comité de Rédaction des Accords de Montreux a ajouté une seconde raison : « Ce double succès, disait M. Politis, est dû au fait que les pays qui, l'un après l'autre, nous ont convoqués dans ces Conférences, savaient ce qu'ils voulaient et avaient confiance en la justice de leur cause ».

Qu'est-ce donc que l'Egypte a obtenu à Montreux ?

La victoire a-t-elle été complète, comme disait M. Politis, ou partielle, comme certains l'ont prétendu, ou même nulle, puisque d'autres ont affirmé que l'Egypte n'a rien gagné du tout ?

Ne prenons pas au sérieux ces dernières affirmations. On peut douter de l'évidence, et même la nier, si l'on veut.



Après une introduction, où nous émettrons quelques idées générales sur les Capitulations, nous diviserons cette étude en deux parties : la première comprendra trois chapitres, dont le premier sera consacré à l'évolution de la situation juridique des étrangers en Egypte;

le deuxième visera la politique de l'Angleterre à l'égard des Capitulations; dans le troisième enfin nous exposerons le problème de la nationalité égyptienne.

Etant donné en effet qu'en Egypte la compétence judiciaire n'est pas la même suivant que sont en cause des Egyptiens ou des étrangers, nous rechercherons dans ce chapitre à déterminer quelles personnes relevaient, en leur qualité d'étrangers, de la compétence des T.M.

La deuxième partie sera consacrée à l'examen des Accords de Montreux.

Nous dégagerons surtout dans cette partie, les principes généraux des Accords, pour analyser, ensuite, les résultats.

INTRODUCTION

LES CAPITULATIONS

Bien que nous ne nous proposons d'étudier, dans les pages qui vont suivre, que les Accords de Montreux, par suite de la disparition des Capitulations, et non pas leur naissance, nous croyons qu'il est utile, au préalable, de dire brièvement comment elles furent introduites dans les pays musulmans, ce qu'elles furent, et quelles ont été les raisons essentielles qui ont favorisé leur maintien : la raison d'être d'une institution aide à mieux comprendre son abolition.

Le mot « Capitulation » vient de « Capitula » (1) en latin chapitre, et l'on a ainsi appelé les conventions entre les rois de France et les Sultans Turcs, uniquement parce qu'elles étaient rédigées en chapitres. Ces chapitres contenaient les privilèges que la Sublime Porte concédait gracieusement et sans réciprocité, aux rois de France, et plus tard aux autres puissances, et consistaient dans l'immunité accordée aux sujets de ces derniers résidant en territoire turc.

(1) Capitulation vient de *caput*, *capitulum* dans la basse latinité. Les Capitulations sont en effet divisées en chapitres ou articles. Certains mémoires du ^{xvii}^e siècle emploient comme synonyme de « Capitulation » une expression très curieuse : ils appellent les Capitulations « les Céphaléoses ». C'est le mot grec : *Képhalóseis*, dans lequel apparaît très clairement l'origine que nous attribuons au mot Capitulation. (Journal d'Antoine Galland, secrétaire de l'Ambassade de France à Constantinople, publié par Ch. Schefer. Paris, E. Leroux, 1881, p. 147 et 152.

Les étrangers résidant en Egypte jouissaient encore à la veille des Accords de Montreux d'une triple immunité : juridictionnelle, législative, et civile.

1° *Juridictionnelle*. — Les étrangers relèvent des tribunaux consulaires ou des tribunaux mixtes. Une compétence entière est également reconnue aux Tribunaux Mixtes en matière de contraventions commises par les étrangers en Egypte.

2° *Législative*. — Aucune loi ne peut être appliquée aux étrangers sans que la Cour d'Appel Mixte l'ait reconnue applicable. De même, aucune loi fiscale ne peut leur être appliquée si tous les pays capitulaires n'y donnent leur agrément (les revenus des biens mobiliers échappent à la taxation).

3° *Civile*. — Le domicile des étrangers est inviolable.

Comme on le voit, toute personne qui se trouvait être sujet d'un pays capitulaire, pouvait importer la loi de sa patrie et vivre en territoire égyptien sous un véritable régime d'exterritorialité.

Les conditions militaires et politiques favorables à la Turquie en 1923, qui lui ont permis de dénoncer les Capitulations, faisaient défaut à l'Egypte et celle-ci n'a pu aboutir à ce résultat que par voie d'entente, en 1937.

Mais quelle fut la raison d'être d'un tel régime ?

Quelle est sa justification ?

L'autonomie accordée aux étrangers par les Sultans est d'autant plus surprenante qu'elle ne leur fut pas imposée, qu'elle a toujours été accordée gracieusement et que les Accords conclus entre puissances européennes et autorités musulmanes coïncidaient souvent avec des situations militaires dans lesquelles les dernières avaient la supériorité.

La première Capitulation accordée à la France par la Turquie a vu le jour à un moment où la Sublime Porte se trouvait être en position de vainqueur à l'égard de la France. C'est en effet en 1535 que fut conclue la première Capitulation entre François I^{er} et Soléïmann II; or, à ce moment, le premier est vaincu à Pavie, tandis que les armées de Soléïmann II sont victorieuses partout.

L'attention des auteurs qui se sont efforcés d'expliquer l'origine des Capitulations, fut d'abord portée sur le fait que ce régime existe entre puissances chrétiennes et pays musulmans et ils en ont conclu qu'il faut chercher les origines de ce régime dans les différences sociales ou religieuses des deux sociétés, chrétienne et musulmane.

A part quelques nuances, ces explications peuvent se ramener aux deux groupes suivants :

- 1) Dissemblance sociale,
- 2) Caractère religieux de la loi musulmane.

1. — *Dissemblance sociale*

La religion, les mœurs et les institutions, dit la première thèse, ont créé entre le monde musulman et le monde chrétien des différences telles qu'elles rendent impossibles des relations durables entre ces deux mondes, aussi longtemps qu'il n'existe pas, pour celui qui habite sur le territoire de l'autre, une garantie exceptionnelle de sécurité.

« Lorsqu'il existe entre deux peuples de très grandes
« différences sous le rapport de la religion, des mœurs,
« des lois et des coutumes, des relations durables et sui-
« vies ne peuvent s'établir qu'autant que celui de ces

« peuples que son activité attire sur le territoire de
« l'autre y trouve des garanties exceptionnelles sans les-
« quelles il n'existe aucune sécurité, ni pour les per-
« sonnes, ni pour les biens » (1).

Cette explication aurait été suffisante, à cette seule condition que les Capitulations aient été une institution particulière aux pays musulmans lorsqu'ils sont en rapport avec des communautés chrétiennes habitant sur leur territoire. Or, ces Capitulations existaient entre sociétés européennes, c'est-à-dire semblables.

Le régime capitulaire exista entre villes françaises et villes italiennes aux XII^e, XIII^e et XIV^e siècles.

« En 1174, Raymond V, Comte de Toulouse, concède
« au Consul de Gênes un fonds ou un « fondique » à
« Saint Gilles, avec une rue dans la ville ou le fau-
« bourg d'Arles, à leur choix, devant servir à leur habi-
« tation, à leur négoce. Les Gênois auront en outre le
« privilège de ne rien payer pour leur commerce sur
« toutes ces terres présentes ou futures et non seule-
« ment ils y seront dispensés des Cudes et des péages
« ordinaires, mais ils y seront exempts de la justice
« commune, hormis le cas de crime capital » (1).

On trouve de même, aux XIII^e et XIV^e siècles, des consu-
lats étrangers à la tête des différentes communautés
commerçantes à Naples, à Gaëte et dans les principales
villes de l'Italie méridionale. Des concessions sont accor-
dées aux Gênois, aux Pisans, aux Marseillais et Floren-
tins. Sous ce régime, les communautés étrangères vivent
« comme un organisme autonome, comme un petit Etat
« dans l'Etat » (2).

(1) Féraud Giraud, *Juridiction Française dans les « Échelles de Levant »*, t. I, p. 29.

(2) Germain, 98-106.

(3) Yver, 197-198.

Nous voici en présence de vraies Capitulations entre Etats chrétiens, entre Sociétés semblables.

D'ailleurs, comment expliquer dans cette thèse, les Capitulations accordées aux Persans, communauté musulmane ?

Voir dans les Capitulations une garantie pour les étrangers contre l'insécurité de leurs biens et de leurs personnes, insécurité résultant de la dissemblance sociale des parties en cause, a amené quelques auteurs à parler de privilèges « imposés » (1) au Commandeur des Croyants.

D'autres auteurs, pour souligner la nécessité de garanties spéciales pour un étranger habitant en pays musulman, sont allés jusqu'à affirmer que la loi musulmane elle-même serait une source d'inquiétudes pour les non croyants. Ainsi, M. Renault (2) pour étayer sa thèse que les « chrétiens ne peuvent espérer aucune « justice des musulmans » a trouvé une prescription du Coran où il serait dit que : « Tout croyant qui vole « un Giaour gagne le ciel », mais, chose curieuse, dans quel Coran M. Renault a-t-il pu trouver une telle prescription ? Est-ce dans le Coran qui existe et que nous connaissons ?

Ce Coran-là, au contraire, n'établit, au point de vue de la justice, aucune distinction entre Musulmans et non-Musulmans : les peines pour crimes et délits au préjudice de personnes ne varient pas selon les croyances (3).

Par contre, les peines pour les crimes purement reli-

(1) Benoit, *Etude sur les Capitulations entre l'Empire Ottoman et la France*.

(2) *Bulletin de la Sociologie Comparée*, 1875, p. 259 et 281.

(3) Voir plus loin le texte d'Abou-Yousef où il est dit clairement : un musulman qui vole un Zimmi, etc..

gieux ne sont pas applicables aux non-musulmans, car, le Coran étant à la fois un livre religieux et un Code, ne peut leur être appliqué par respect pour la liberté de conscience, la liberté la plus digne de respect.

D'ailleurs, si même l'« insécurité » invoquée par ces auteurs était une réalité et si les rois de France avaient été dans leur droit d'exiger une garantie, il faudrait encore, pour l'« imposer » aux Sultans, qu'ils se soient trouvés dans la position du plus fort. Or, nous l'avons vu plus haut, la fameuse Capitulation de 1535 a été conclue entre François I^{er} prisonnier à Pavie et Soléïmann le Magnifique, dont les armées glorieuses faisaient trembler l'Europe.

Faut-il encore rappeler que l'armée française venait de perdre la bataille de « Mansourah » lorsque la première Capitulation entre la France et l'Egypte fut octroyée, en 1250 à Saint Louis, roi de France, battu et prisonnier à Mansourah par le sultan Mamelouk d'Egypte, Kanzoum Gæozi, son vainqueur ?

Une autre question, et non moins grave, se pose dès qu'on veut voir dans la dissemblance sociale une source d'insécurité pour les étrangers, nécessitant une garantie : pourquoi les Turcs habitant en pays chrétien n'auraient-ils pas exigé une garantie spéciale sous forme de Capitulations ?

Comment expliquer l'absence totale de réciprocité qui constitue une des caractéristiques essentielles du régime Capitulaire ?

2. — *Caractère religieux de la loi musulmane*

Dans cette thèse, le droit et la justice sont considérés par les musulmans comme une partie intégrante de leur

religion. La loi musulmane étant d'essence religieuse n'est applicable qu'aux adeptes de la religion dont ils font partie : les étrangers, les non-musulmans, en sont exclus.

La loi musulmane ne pouvant protéger, juger et punir que les musulmans, il faut que les non-musulmans soient protégés, jugés et punis par leur propre loi.

Cette thèse développée par Pélissié du Rausas qui parle déjà de *jus quiritium* et de *jus gentium*, a été reprise tout dernièrement par M. Léon-Roger Christophe, qui, lui, assimile indistinctement Musulmans et non-Musulmans aux Romains et aux Pérégrins : « La loi islamique de nature religieuse et d'essence divine leur (aux non-musulmans) est fermée, comme jadis à Rome le Jus Civile était interdit aux Peregrini » (1).

Cette explication serait plaisante et ne laisserait de place à presque aucune des objections que nous avons adressées à la thèse ci-dessus, à cette double condition de pouvoir considérer la loi musulmane comme un impératif religieux et, ensuite, comme applicable seulement à un Croyant pouvant se prévaloir de sa religion comme un Romain de sa « Civitas ».

Le fait que la loi régissant des rapports civils et commerciaux entre hommes soit écrite dans le Coran, prouve bien qu'elle constitue un commandement religieux et nous reconnaissons volontiers que la loi musulmane est considérée « loi divine », révélée par le prophète » (2), mais son caractère religieux en fait-il nécessairement un privilège exclusif des Croyants à l'instar du Jus Civile des Romains ? Pour savoir si la loi musulmane peut régler les rapports entre musulmans et non-musul-

(1) Christophe, p. 33-35.

(2) *Id.*

mans et, même les litiges entre non-Croyants, le meilleur moyen consisterait à se référer aux Jurisconsultes musulmans qui s'étaient occupés de la question. Or, les plus grands juristes de l'Islam ne semblent pas être de l'avis des auteurs précités.

« Si un musulman commet un vol au préjudice d'un
« Zhimmi, le premier sera soumis à la même peine
« que dans le cas où le vol est commis au préjudice
« d'un musulman. De même, si le voleur est Zhimmi, il
« sera soumis à la même peine que le voleur musul-
« man » (1).

Nous sommes loin de l'affirmation que la loi musulmane ne peut protéger, juger et punir un non-musulman.

Un autre grand juriste, Ibn-ul-Kayem, parle même des rapports entre non-musulmans : « Les infidèles
« traitent souvent entre eux, font des créances, des
« échanges, commettent des crimes, des injustices, les
« uns envers les autres, sans la présence des moslems,
« et ils nous apportent leurs différends pour les tran-
« cher. Nous devons alors accepter leur témoignage,
« car autrement, le résultat serait de les laisser com-
« mettre des injustices les uns envers les autres, et de
« faire perdre beaucoup de droits ».

La loi musulmane n'est donc pas le privilège du croyant et la comparaison qu'on en peut faire avec le Jus Civile est en contradiction avec les sources mêmes du droit musulman.

*
**

Pour toutes ces raisons, nous estimons que c'est sur le plan étatico-juridique qu'il faut surtout chercher une

(1) Abou Yousef, p. 108.

explication du régime capitulaire, et non pas sur le terrain social ou religieux.

L'évolution politique de l'Etat, le développement de l'idée de Nation et son identification avec l'Etat, ainsi que la Souveraineté de l'Etat qui, dans le Droit public moderne vient se greffer sur l'Indépendance, sont, nous semble-t-il, les seuls éléments capables de nous expliquer l'origine des Capitulations et leur maintien pendant des siècles.

A l'époque où furent accordées les Capitulations, la personnalité de la loi ou l'exterritorialité juridique est chose courante. Qu'une communauté d'hommes puisse être soustraite à l'Autorité de l'Etat sur le territoire duquel ils vivent, est un cas fréquent dans tous les pays et non point propre aux pays musulmans. Parce qu'un Etat, à l'époque qui nous intéresse, peut se considérer parfaitement *indépendant* et tolérer l'existence sur son territoire d'un « Etat dans l'Etat » : l'idée de souveraineté territoriale n'est pas complémentaire de l'idée d'indépendance et la conception moderne de l'Etat n'était pas celle de nos prédécesseurs.

Dans la mesure où l'idée de souveraineté se confondit avec celle d'indépendance et que la souveraineté territoriale est devenue un élément constitutif de l'Etat, l'exterritorialité fut considérée comme une atteinte à l'indépendance d'un Etat dans le sens complet du mot et l'« Etat dans l'Etat » ne pouvait plus être toléré.

En vertu de la conception moderne qui est le dernier mot du progrès juridique, d'après laquelle la souveraineté territoriale est un élément constitutif de l'Etat, l'Etat impose ses lois et commande à tous ceux qui habitent sur son territoire, étrangers aussi bien que nationaux.

La condition juridique de l'étranger résidant ou de passage dans un pays, est réglée souverainement par la loi intérieure de l'Etat. Les lois d'ordre public international s'imposent à tous ceux qui se trouvent sur le territoire.

Le jour où l'Egypte devenait une Puissance dans le sens moderne de ce mot, les Capitulations devaient disparaître.

PREMIÈRE PARTIE

CHAPITRE PREMIER

LA SITUATION JURIDIQUE DES ÉTRANGERS EN ÉGYPTÉ

Nous n'avons certainement pas l'intention de suivre l'évolution qu'a subie, en Egypte, la situation des étrangers dans les différentes époques. Nous ne remonterons ni à l'époque des Pharaons, ni à l'époque grecque, ni à l'époque romaine.

Qu'il suffise de dire que cette situation, depuis l'antiquité jusqu'en 1937, a suivi une évolution qui peut être divisée en trois étapes : Le droit des Capitulations, le Droit coutumier et le Droit mixte.

A) Les Capitulations

Si l'on dit avec raison que l'Egypte fut le berceau de la civilisation, il n'est pas moins vrai de dire qu'elle est aussi le berceau des consulats. L'histoire nous enseigne que le roi Amasis (526 ans avant Jésus Christ) avait concédé aux marchands grecs le droit d'avoir des magis-

trats chargés de juger d'après les lois de la Grèce leurs nationaux commerçants en Egypte. Le droit des Capitulations embrasse deux périodes : la première comprend les Capitulations particulières accordées aux marchands de certaines villes. On sait que Salah El Dine « Saladin » roi d'Egypte les accorda aux Pisans en 1173, puis les Génois et les Vénitiens les obtinrent en 1453-55. Ensuite Florence les obtint de Kat Bey, sultan d'Egypte, puis Marseille et Montpellier.

La seconde période inaugurée par la fameuse Capitulation de 1535 entre François I^{er} et Soliman le Magnifique, comprend au contraire des Capitulations d'intérêt général.

C'est dans cette seconde période qu'il faut chercher l'application du régime capitulaire.

L'Egypte, faisant partie de l'empire Ottoman, se voyait entraînée dans la destinée de cet empire. Le régime des Capitulations lui était appliqué comme à toute province ottomane. Devenue Etat vassal dépendant de l'Empire Ottoman, sa condition juridique, au lieu de s'améliorer, semble s'être progressivement aggravée par l'établissement de nouvelles servitudes internationales. Dépendante et vassale de la Turquie, l'Egypte était en effet occupée et administrée par l'Angleterre, sous le contrôle des puissances européennes, se débattant ainsi dans la situation la plus complexe que le droit des gens ait jamais connue.

Les Capitulations ont été pendant trois siècles des traités de commerce ou de navigation. Les traités d'établissement qui faisaient jadis partie intégrante des traités de commerce en furent peu à peu détachés pour passer au premier rang et former la base des Capitu-

lations, et l'on a ainsi fini par identifier le traité d'établissement et la capitulation qui la contenait.

Normal à l'origine, puisqu'il n'était pas incompatible avec la souveraineté, comme nous l'avons montré dans notre introduction, le régime capitulaire est devenu un régime d'exception.

Ce qui caractérise cette première étape — l'étape du droit capitulaire — c'est un abandon partiel du droit de justice territoriale au profit des juridictions consulaires.

Les Capitulations n'organisent pas un régime, elles soustraient l'étranger à l'application de la loi territoriale dans un assez grand nombre de cas, donc elles ne règlent la situation de l'étranger que d'une manière négative en déléguant à l'autorité législative étrangère le soin de la régler. Ce sont les lois consulaires qui ont pour objet l'organisation de la juridiction étrangère.

Il y a un troisième élément qui peut fonder le droit dans les rapports internationaux et qui a trouvé un champ d'application très fertile en Egypte : c'est l'usage.

Les Capitulations, les lois consulaires et l'usage, voilà les trois éléments sur lesquels repose le régime capitulaire.

B) *Le droit coutumier*

Les événements politiques et militaires dont l'Egypte a été le théâtre au début du XIX^e siècle, ont permis à des usages particuliers dont le nombre allait sans cesse croissant de s'implanter au profit des étrangers. Un seul mot caractérise cette deuxième étape : l'Anarchie judiciaire.

La force des choses introduisit peu à peu dans la pro-

cédure judiciaire des modifications graves par lesquelles on força le texte des Capitulations. Selon l'esprit et la lettre des Capitulations, la juridiction des tribunaux consulaires ne devait connaître que des procès qui s'élevaient entre leurs nationaux. L'usage l'étendit peu à peu aux procès entre étrangers de nationalité différente, en s'accordant pour soumettre le litige au tribunal consulaire du défendeur selon la règle « *Actor Sequitur Forem Rei* ».

Jusque là, ce n'était pas trop flagrant ; en effet, le texte des Capitulations laissait aux étrangers le soin de régler leurs affaires entre eux à leur gré, tant qu'aucun indigène n'était en cause.

Mais on poussa bientôt l'extension plus loin. Les consuls furent appelés à juger les différends entre étrangers et indigènes, lorsque l'étranger était défendeur ; tandis que d'après le texte des traités, tous les différends où un indigène était en cause, demandeur ou défendeur, étaient de la compétence des tribunaux indigènes.

Les Capitulations avaient, au civil comme au pénal, soumis les étrangers à une double juridiction : juridiction des consuls dans leurs procès entre eux et juridiction locale dans leurs procès avec des indigènes. Les deux juridictions devaient s'exercer normalement dans toute leur plénitude, mais chacune dans sa sphère réservée. La coutume a tout bouleversé et l'usage avait donné à la juridiction consulaire un développement si considérable qu'elle menaçait d'absorber la juridiction indigène.

Les personnes et les choses s'étaient trouvées détournées de leur juridiction naturelle au profit d'une justice étrangère procédant non des Capitulations, mais des usages qui s'étaient implantés.

Un rapport de la Commission Française de 1867 dit :
 « La juridiction qui régit les Européens en Egypte, qui
 « détermine leurs relations avec le gouvernement, ainsi
 « qu'avec les habitants du pays, n'a plus pour base les
 « Capitulations. De ces Capitulations, il n'existe plus
 « que le nom » (1).

Il n'y avait pas moins de dix-sept consulats (2) à Alexandrie. Or, chaque consulat étant constitué juge pour les causes où ses nationaux avaient la situation de défendeur, la décision des procès appartenait ainsi à dix-sept tribunaux consulaires différents, et lorsqu'il s'agissait d'intenter un procès à un indigène, il fallait d'après la même règle, s'adresser au juge indigène. Chaque consulat, ensuite, jugeait selon sa loi nationale et selon sa procédure. De là parfois de singulières contradictions dans les décisions rendues pour des affaires analogues ; de là aussi, le défaut de sécurité, dans des transactions commerciales, quand on ne savait devant quelle juridiction serait déféré le litige, s'il en survenait. C'était bien pis encore quand il se rencontrait dans un même procès plusieurs défendeurs de nationalité différente. Fallait-il porter la cause successivement devant le consul de chacun d'eux, et, en cas d'appel, poursuivre le procès dans leur patrie respective ?

On avait posé, en principe, que la juridiction compétente en matière d'appel était la juridiction de l'appelant. Mais que devient, se demandait un critique du temps, la situation d'un défendeur que ses adversaires déboutés en première instance traînent à la fois à Lon-

(1) *Documents Diplomatiques*, 1896.

(2) Les « pratiques » actuelles soumettent les indigènes à dix-sept juridictions distinctes et en cas d'appel à seize cours de justice siégeant à l'étranger. (Procès-verbaux de la Commission Internationale du Caire, séance du 28 mai 1869, p. 6.)

dres, à Odessa, à Rio de Janeiro ? Qui règlera les conflits si les deux parties font appel de la même sentence, et si chacune revient porter un arrêt également définitif et également souverain ?

Au point de vue civil et commercial, le résultat de cette situation était de paralyser les affaires et d'entraver l'avenir du pays.

Un tel régime ne pouvait garantir ni la sécurité ni les droits. « Le besoin d'une réforme — disait Nubar Pacha — se fait vivement sentir. Le gouvernement et les consulats sont d'accord sur le principe de cette nécessité ; le désaccord ne commence que lorsqu'on arrive aux moyens de mettre le principe en pratique ; on ne veut tenir aucun compte des Capitulations, les abus introduits sont présentés comme des lois et des principes dont on ne saurait s'écarter ; en un mot, on demande le but, qui est la justice, mais comme on repousse les moyens, il en résulte que l'Egypte présente un Etat où l'indigène, soit demandeur, soit défendeur, ne pouvant trouver justice, est définitivement dépouillé, heureux s'il n'abandonne que sa maison à son locataire ! »

Le Gouvernement égyptien tendait à se dessaisir de toute action contre un étranger. Cela parut beaucoup plus tôt pour les actions pénales tendant à infliger un certain châtiment (emprisonnement, par exemple) que dans les actions civiles ; car les Capitulations préparaient l'évolution dans ce sens. Chaque fois qu'un étranger sera emprisonné, il sera à la première réquisition de son ministre ou des consuls remis à ceux-ci pour qu'ils lui fassent subir la punition qu'il aura méritée. Le Gouvernement égyptien ne gardait même pas ce rôle effacé, et il semble qu'il n'avait pas tort.

A la faveur de ce régime, l'étranger inculpé pouvait

s'échapper aisément. Les consuls eux-mêmes étaient souvent bien inexpérimentés pour l'instruction des affaires, et souvent obligés à recourir à l'autorité locale, ou aux autres consuls. Après l'instruction, le renvoi de l'accusé, devant la cour d'Aix, s'il était Français, par exemple pour y être jugé loin des témoins, uniquement sur des dispositions écrites. C'était vraiment pour les malfaiteurs une assurance d'impunité.

Clot Bey nous dit : « les consuls français, par une récente ordonnance, ont l'autorité judiciaire ; cette mesure a été excellente, car auparavant les consuls ne pouvaient qu'instruire les affaires qui devaient se juger dans la métropole où il était impossible de faire venir les témoins ; cet état de choses qui est maintenu encore par les autres nations pour leurs consulats respectifs, assurait l'impunité aux délinquants. On voit encore, en effet, dans le Levant, des assassins libérés à cause de la difficulté qu'il y aurait à les faire juger dans leur pays (1).

Cependant cet état de choses devait rester presque inchangé après la réforme de 1875 (la constitution des tribunaux Mixtès) qui visait surtout la juridiction civile et commerciale. Les tribunaux Consulaires malgré leurs inconvénients, leurs abus, malgré l'absence de répression pour les crimes les plus graves, que leur existence consacrait et que leur compétence assurait, devaient continuer à juger leurs ressortissants sans limitations appréciables jusqu'à nos jours. Ce n'est qu'à Montreux que cet état de choses devait prendre fin, et c'est là peut-être l'œuvre la plus considérable de la convention de Montreux. Nous y reviendrons.

(1) Clot Bey, t. II, p. 166.

C) *Le droit mixte* (La réforme de 1875)

Les abus du régime de droit coutumier n'ont pas manqué d'émouvoir le pays. Nubar Pacha, le ministre des Affaires étrangères en Egypte, dans un rapport du 1^{er} octobre 1867, adressé au Khédive Ismail, proposant une réforme judiciaire, disait que cette réforme est la plus précieuse des garanties sociales, et il ajoutait que le refus par les puissances de donner suite à ce projet « réduirait à néant non seulement le progrès, mais l'existence même de l'Egypte ».

Malgré la longue opposition des puissances et les intrigues de la Sublime Porte, Nubar Pacha put, grâce à sa bonne volonté et à sa persévérance, arriver à ses fins. Après dix ans de pourparlers, quatorze Etats finirent par tomber d'accord sur la nouvelle justice et la mise en vigueur fut fixée pour le 1^{er} janvier 1876.

Pourtant la méfiance presque générale que la réforme inspirait partout décida les puissances à ne donner leur consentement que pour un essai de cinq ans sous la réserve que si, à l'expiration de cette période, l'expérience n'en avait pas confirmé l'utilité, il serait loisible aux puissances de revenir à la justice consulaire.

Pour donner une idée de cette méfiance à l'égard de la réforme, nous citerons les phrases suivantes de M. Gavillot, qui s'était fait en France le champion des Capitulations dans son ouvrage « Essai sur les droits des Européens en Turquie et en Egypte » (1) : « L'inauguration des nouveaux tribunaux Egyptiens par le vice-roi d'Egypte le 28 juin 1875, est une preuve de plus de la nécessité pour la France de conserver intacts tous ses

(1) Paris, 1875.

droits actuels, pour sauvegarder ses intérêts du mauvais vouloir aujourd'hui indéniable du gouvernement égyptien et envers notre pays...

« Le refus de ratifier la convention du 10 novembre 1874, aurait pour résultat certain de conserver l'intégrité de ces précautions, de ces garanties, et de réserver l'avenir des colonies françaises et du rôle légitime de la France, en Egypte, sauf à réprimer par de justes représailles les écarts que pouvait se permettre le gouvernement égyptien à l'encontre des intérêts privés de quelques membres des colonies françaises d'Egypte.

Par tous ces motifs, nous supplions tous les membres de l'Assemblée Nationale d'être unis et unanimes sur cette question uniquement française « *sans aucune acception de parti* et de refuser la ratification d'un projet qui serait l'anéantissement des conquêtes pacifiques de plus de trois siècles de lutte et d'efforts, la destruction de colonies nombreuses et prospères, la ruine des derniers vestiges de l'influence française en Orient.

Et l'Assemblée Nationale, à laquelle la France doit l'évacuation de son territoire, et le paiement de la plus terrible rançon qui ait jamais été imposée à un peuple par un vainqueur impitoyable, aura la gloire d'avoir sauvé de cet immense naufrage une des plus glorieuses et des plus anciennes conquêtes de notre patrie ».

A cet ardent appel de M. Gavillot à la France de dresser un obstacle devant l'Egypte et son progrès, j'allais dire son existence, il est intéressant d'opposer les phrases suivantes de l'introduction de M. Henri Lamba (1) :

« La juridiction Mixte ne saurait être en effet le dernier mot de l'évolution historique ; ce serait l'immua-

(1) *De l'Evolution de la Condition Juridique des Européens en Egypte*, Paris, 1896.

« bilité. Un pas reste encore à franchir : une magistra-
« ture et des tribunaux véritablement égyptiens inspi-
« rant une confiance égale aux indigènes et aux étran-
« gers. C'est un devoir de justice d'y coopérer ; son
« heure n'a pas encore sonné, mais il est permis de
« l'entrevoir, dans cette grande loi du progrès qui règle
« la marche des institutions juridiques comme celle des
« siècles ».

A cette méfiance exagérée de M. Gavillot, j'opposerai surtout ces dernières phrases de la conclusion de l'excellent ouvrage de M. Lamba :

« En formulant le vœu que l'évolution encore incom-
« plète, parcourant un dernier cycle, réalise un jour
« le retour des personnes et des choses à la justice terri-
« toriale, conformément au droit commun des nations,
« nous ne nous sommes inspiré que de cette conviction :
« que pour un peuple, la vérité juridique, c'est l'unité
« de juridiction ; et dans ce pays témoin de la plus
« vieille civilisation, où la Grèce envoyait ses hommes
« les plus illustres, Homère, Pythagore, Platon et ses
« deux grands législateurs, Lycurgue et Solon, appren-
« dre la sagesse, nous n'avons pas pensé qu'il nous fût
« permis de douter du développement graduel et con-
« tinu de la justice vers la renaissance judiciaire ».

Nous ne pouvons que rendre hommage à ces vœux formulés avec tant de sympathie pour notre pays, par M. Lamba, en 1896, et qui ne devaient se réaliser que partiellement à Montreux en 1937 et qui seront parfaitement réalisés en 1949.

Revenons aux tribunaux Mixtes pour dire brièvement (puisque nous aurons l'occasion et même le devoir de donner les détails dans notre analyse de la convention de Montreux) quelques mots sur leur organisation, leur

compétence, leurs caractères communs, et les autres juridictions en vigueur.

1° *Composition :*

Trois tribunaux de première instance et un tribunal d'appel.

Chacun était composé de trois juges égyptiens et de quatre juges européens, choisis parmi les ressortissants de 14 nations, nommés, sur la présentation de leur gouvernement respectif, par le gouvernement égyptien.

2° *Compétence :*

a) COMPÉTENCE JUDICIAIRE

Le règlement d'organisation judiciaire (article 9 T 1) fixe la compétence des juridictions Mixtes en matière civile et commerciale. Les juridictions Mixtes sont seules compétentes pour connaître des contestations s'élevant soit entre indigènes et étrangers, soit entre étrangers de nationalité différente. Les juridictions consulaires sont seules compétentes à l'exclusion des juridictions Mixtes pour connaître des contestations entre étrangers de même nationalité. Les juridictions indigènes sont seules compétentes pour connaître des contestations entre indigènes.

Règle très claire par son texte, bien simple en apparence : les tribunaux Mixtes sont compétents dans les pour connaître des contestations entre étrangers de de nationalité différente ; mais la pratique a cependant soulevé de grandes difficultés.

Dès qu'un intérêt étranger était en cause, même indirectement, dans un litige, les tribunaux Mixtes se déclaraient compétents selon la théorie de l'intérêt Mixte, théorie que nous aurons l'occasion d'étudier en expliquant les textes de la convention de Montreux.

Une autre difficulté : qu'est-ce qu'un étranger ?

Tous les non-Ottomans, ou seulement les nationaux des puissances ayant adhéré à la réforme.

Qu'est-ce qu'un indigène ?

Tous les sujets Ottomans ou bien les sujets Egyptiens seulement.

C'est le problème — ou le conflit — de nationalité en Egypte et que nous étudierons également plus loin. Toutefois, la jurisprudence a décidé qu'il fallait entendre par étrangers non seulement les ressortissants des puissances capitulaires, mais tous les étrangers indistinctement, à la seule exception des Ottomans ou des ressortissants des Etats nouveaux issus du démembrement de la Turquie après la dernière guerre (1).

Entre plaideurs de même nationalité, la compétence des tribunaux Mixtes était limitée aux litiges immobiliers.

La compétence des tribunaux consulaires s'étendait aux personnes de même nationalité tant qu'il ne s'agissait pas de propriété immobilière en Egypte.

La compétence pénale des tribunaux Mixtes

Elle est générale pour les contraventions commises par les étrangers (art. 6, titre II R.O.J.), pour les actes que la loi punit d'emprisonnement pendant une semaine

(1) Arrêt de la Chambre réunie de la Cour d'Appel Mixte d'Alexandrie, 2 mai 1929.

et au-dessous ou d'une amende de 100 piastres (Code Pénal Mixte, article 4).

Elle est exceptionnelle en matière correctionnelle et criminelle :

1) *Crimes et délits commis directement contre les magistrats, jurés, officiers de justice dans l'exercice de leurs fonctions ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions.*

ART. 7, titre II. — Poursuivis par tribunaux Mixtes eux-mêmes.

Outrages par gestes, paroles et menaces.

Calomnies et injures, voies de fait contre la personne des magistrats, greffiers, huissiers, comprenant coups et blessures, homicide volontaire.

Abus d'autorité de magistrats, tentative de corruption, recommandation donnée à un juge par un fonctionnaire public en faveur d'une des parties.

2) *Crimes et délits contre exécuter de sentence et mandats de justice.*

ART. 8. — Outrages et voies de fait dont les huissiers sont victimes lors de saisies, détournements d'objets saisis, bris de scellés.

3) *Crimes et délits par les juges, jurés, officiers de justice dans l'exercice de leurs fonctions ou abus de fonctions.*

ART. 9. — Sentence injuste rendue par faveur ou inimitié, corruption, non révélation, tentative de corruption, délit de justice, violence contre particuliers, violation de domicile contre formalités légales, exactions, détournements des deniers publics, arrestations illégales, faux dans sentences et actes.

4) *Banqueroutiers frauduleux* : Si la faillite est dé-

clarée par une sentence du Tribunal de Commerce Mixte.

Les infractions sortant des limites ainsi strictement définies étaient de la compétence des tribunaux consulaires pour les étrangers capitulaires et de la compétence des tribunaux indigènes pour les autres.

b) COMPÉTENCE LÉGISLATIVE

La souveraineté législative de l'Égypte continuait à être restreinte.

Au moment où les tribunaux Mixtes furent établis, il fut convenu que le règlement d'organisation judiciaire ne serait pas modifié sans l'assentiment des Puissances capitulaires (article 40 C III B.O.J. 1875) et ce principe fut rappelé en 1911 dans le texte nouveau de l'article 12 du Code civil Mixte (loi n° 17 de 1911).

D'autre part, les additions et modifications à la législation Mixte ne pouvaient être édictées qu'en conformité d'une délibération de l'Assemblée législative Mixte, formée de l'assemblée générale de la Cour d'Appel à laquelle est adjoint le juge le plus ancien de chaque nationalité non représentée à la Cour d'Appel par un conseiller (article 12 du Code civil Mixte, loi n° 17 de 1911).

Enfin, pour rendre les règlements de police applicables par les tribunaux Mixtes, il fallait une délibération de l'Assemblée générale de la Cour d'Appel Mixte qui devait se borner à assurer :

- 1) que les règlements proposés sont connus de tous les habitants du territoire sans distinction ;
- 2) qu'ils ne contiennent pas de dispositions contraires

aux traités, ni de peine dépassant la peine de simple police.

Mais en fait, tant pour les règlements de police que pour le reste de la législation Mixte, l'Assemblée générale de la Cour aussi bien que l'Assemblée législative appréciaient souvent le fond des projets qui leur étaient soumis.

3° *Caractère des tribunaux Mixtes.* — Il est vrai que les tribunaux Mixtes devaient juger au nom des souverains, des Khédives et des Sultans, et qu'ils jugent aujourd'hui au nom du roi.

Il est vrai aussi que les articles 13 et 14 du Code civil Mixte énonçaient que tout sujet local pourra être cité devant les tribunaux du pays à raison des obligations par lui contractées même à l'étranger. Or, un tribunal « du pays » est bien un tribunal égyptien ; mais ces tribunaux égyptiens diffèrent des autres juridictions nationales :

La présence d'une majorité des étrangers ; La présidence effective accordée aux juges étrangers seuls ; La reconnaissance de quatre langues judiciaires : l'Arabe, le Français, l'Italien et depuis 1906 l'Anglais (le Français était la langue usuelle des conclusions et des sentences).

Bien plus incompatible avec la « nationalité » de ces tribunaux est l'incapacité de l'Égypte à modifier la législation Mixte sans le consentement des puissances capitulaires.

Est-ce que les tribunaux Mixtes sont alors des tribunaux internationaux ? Certains l'ont prétendu, mais nous ne croyons pas devoir l'admettre, n'admettant pas non plus qu'ils sont des Tribunaux Égyptiens nationaux,

nous croyons pouvoir dire que la juridiction Mixte forme en Egypte une institution judiciaire spéciale.

Codes. — Depuis 1875, les codes Mixtes ont subi diverses modifications, mais c'est toujours l'esprit du code Napoléon qui domine.

Durée des tribunaux Mixtes. — Nous avons déjà dit que les tribunaux Mixtes furent constitués à titre d'essai pour une durée déterminée de cinq ans, mais en fait, les pouvoirs des tribunaux Mixtes furent renouvelés sans interruption depuis 1875 et en 1921, au lieu du renouvellement pour une durée fixée, les pouvoirs furent renouvelés pour une période indéterminée (décret du 31 octobre 1921) avec le droit, pour les Puissances capitulaires comme pour l'Egypte, de les dénoncer moyennant un préavis d'un an.



Nous avons conscience que les tribunaux Mixtes ont rempli leur rôle avec une habileté rare et une capacité digne de respect, et nous partageons les sentiments de l'ancien président de la Chambre Egyptienne, feu Wissa Wassef, qui proclamait en 1927 dans son discours à Héliopolis, que les « Tribunaux Mixtes constituent en « Egypte la meilleure organisation judiciaire que l'on « puisse concevoir ».

Ils ont rendu à la justice des services innombrables que l'Egypte a toujours appréciés. En effet, elle n'a jamais cessé de demander l'élargissement définitif de leur compétence judiciaire. Zaghloul voyait « la clef de voûte » de la réorganisation judiciaire dans « le maintien des juridictions Mixtes avec une compétence élargie ».

M. Pelissié du Rausas terminait ainsi son ouvrage :
 « Les Institutions les plus provisoires sont celles qui ont
 « les plus grandes chances de durer, et en Orient surtout
 « le provisoire seul risque d'être perpétuel ».

La même erreur de supposer la continuité des tribunaux Mixtes a été commise en 1925 par l'ancien Conseil-
 ler judiciaire du Gouvernement Egyptien, Sir Maurice
 Lheldon, qui croyait, dans son discours à l'occasion de
 la célébration du premier cinquantenaire des tribunaux
 Mixtes, que ceux-ci « commençaient une seconde cin-
 « quantaine de progrès et d'autorité morale ».

Le temps roulera comme toujours, plus vite qu'on
 ne le pense, et en 1949, les tribunaux Mixtes deviendront
 de l'histoire ancienne.



Quatre ordres de juridiction se partageaient, à l'épo-
 que du Droit Mixte, la justice en Egypte :

1) La juridiction consulaire, qui, sauf les questions
 immobilières transportées aux tribunaux Mixtes, est
 restée compétente dans les différends entre étrangers de
 même nationalité « affaires civiles et commerciales, de
 « statut personnel et pénales ».

2) Les tribunaux Mixtes, compétents au point de vue
 réel et personnel dans les procès entre étrangers de
 nationalités différentes, et entre étrangers et indigènes;
 compétents aussi dans les questions immobilières entre
 étrangers de même nationalité. En matière pénale, ils
 jugent généralement les contraventions et exceptionnel-
 lement quelques crimes et délits concernant l'adminis-
 tration de la justice.

3) Les tribunaux indigènes réorganisés en 1883 sur le

modèle des tribunaux Mixtes, statuent entre les indigènes au civil et au pénal.

4° Les tribunaux de statut personnel qui, pour les étrangers, sont leur consulat, pour les musulmans, les Mahkamas Sharias, où le juge « Cadi », applique le Coran et pour les non-musulmans leur patriarcat respectif où les chefs de communautés appliquent leur loi religieuse.

Entre ces quatre ordres judiciaires, chacun statuant dans sa compétence, aucun lien n'existe.

La Cour d'Appel Mixte a maintes fois déclaré « que les tribunaux Mixtes ne sont pas liés par ce qui peut avoir été jugé par les tribunaux indigènes ou par toute autre autorité rendant justice en Egypte, et que ces décisions ne peuvent leur servir que comme éléments d'appréciation ».

Les sentences des tribunaux indigènes ne sont donc pas opposables à un étranger (1).

TABLEAU DES COMPÉTENCES

DE CES DIFFÉRENTS ORDRES JURIDIQUES

— Compétence des tribunaux Mixtes dans les rapports entre étrangers et indigènes et entre étrangers appartenant à des nationalités différentes.

— Compétence des tribunaux indigènes dans les rapports entre indigènes.

— Compétence des tribunaux consulaires dans les rapports entre étrangers appartenant à la même nationalité.

(1) Arrêté 17 mars 1892 (7/2/94-12/2/94),

Voilà en matière civile et commerciale, la triple règle organique des juridictions en Egypte. Cette règle toutefois n'est pas absolue, elle comporte des exceptions.

Ces exceptions, consacrées par les conventions internationales elles-mêmes, sont de deux sortes : l'une d'elles est extensive de la compétence de la juridiction Mixte au détriment de la juridiction consulaire ; les autres, au contraire, sont restrictives de la compétence de la juridiction Mixte, au profit soit de la juridiction indigène, soit tout à la fois des deux juridictions, la juridiction indigène et la juridiction consulaire.

La première exception, extensive de la compétence des tribunaux Mixtes au détriment des tribunaux consulaires, concerne les actions réelles immobilières.

En vertu de l'article 9 R.O.J. (dont le second paragraphe fut modifié par le décret Khédivial du 26 mars 1900) les tribunaux Mixtes ont compétence exclusive pour connaître des actions réelles immobilières entre étrangers appartenant à la même nationalité.

Parmi les exceptions de la seconde catégorie qui sont restrictives de la compétence des tribunaux Mixtes, la plus importante est celle qui concerne le statut personnel. La réserve du statut personnel est faite très catégoriquement et très explicitement par l'article 9 du Règlement d'Organisation Judiciaire : « Ces tribunaux » connaîtront seuls des contestations en matière civile « et commerciale entre indigènes et étrangers et entre « étrangers de nationalités différentes, *en dehors du « statut personnel »*.

Il résulte de ce texte que le statut personnel est régi par le droit antérieur à la Réforme Judiciaire et que rien n'est changé aux Capitulations ou aux usages suivis en Egypte avant la Réforme, en ce qui les concerne.

Pratiquement, les deux règles suivies en matière de statut personnel sont les suivantes :

1) Lorsqu'une contestation s'élève entre deux étrangers de nationalités différentes, la juridiction étrangère (consulaire) de laquelle relève l'étranger défendeur, est compétente.

2) Lorsqu'une contestation s'élève entre un indigène et un étranger, la juridiction étrangère est compétente si l'étranger est défendeur et la juridiction indigène (bien entendu la juridiction indigène religieuse) si c'est l'indigène qui est défendeur.

Les autres exceptions (de la seconde catégorie) restrictives de la compétence des tribunaux Mixtes sont :

a) L'exception formulée par l'article 12 R.O.J. relative à des demandes contre des établissements pieux (1).

b) Celle qui concerne les fonctionnaires diplomatiques et consulaires des puissances étrangères. La situation juridique de ces fonctionnaires a été jusqu'en 1901 régie uniquement par l'article 7 du procès-verbal annexé à la convention française de 1874 dont le texte consacrait très expressément l'incompétence de la juridiction Mixte pour statuer sur les contestations dans lesquelles les agents et consuls généraux, les consuls, les vice-consuls, leur famille, ainsi que les personnes attachées à leur service, étaient intéressés, soit comme demandeurs, soit comme défendeurs. La jurisprudence Mixte ayant interprété le texte dans un sens très extensif et même avec une rigueur brutale, une réforme s'imposait. Elle a été faite par le décret Khédivial du 1^{er} mars 1901, rendu avec l'assentiment de toutes les puissances qui avaient

(1) L'expression « établissement pieux » dans l'article 12 de l'ancien R.O.J. est remplacée par le terme « Wakf » dans le nouveau R.O.J., art. 38,

adhéré à la Réforme et sur la demande expresse de quelques-unes (1).

c) Enfin, l'exception restrictive en ce qui concerne les établissements religieux ou d'instruction placés sous le protectorat d'une puissance étrangère (2).

(1) Voir pour plus de détails Pélissié du Rausas, *Le Régime des Capitulations dans l'Empire Ottoman*, t. II, p. 375-386.

(2) Voir sur la question le même ouvrage, p. 386-390.

CHAPITRE II

L'ANGLETERRE ET LA PROTECTION DES ÉTRANGERS EN ÉGYPTÉ

I. — LA POLITIQUE ANGLAISE ET LES CAPITULATIONS

L'attitude de l'Angleterre envers les Capitulations n'a jamais été nette ni claire. Pourtant, cette attitude n'est pas inexplicable, ni tout à fait obscure.

Il devient superflu et banal de dire que l'occupation anglaise de l'Égypte en 1882 a été effectuée sans aucun titre juridique et que l'Angleterre n'a jamais eu de titre légal sur l'Égypte. Pourtant, si nous insistons sur ce point, c'est uniquement pour expliquer la raison pour laquelle l'Angleterre a toujours prétendu avoir la tâche de protéger les étrangers en Égypte et sauvegarder leurs intérêts dans le pays. C'est ensuite pour expliquer la politique de l'Angleterre à l'égard des Capitulations et de la condition des étrangers ; et, en particulier, pour montrer la gêne que le régime capitulaire a apportée à la politique anglaise et les efforts de celle-ci pour l'atténuer.

Il convient alors d'esquisser très rapidement les antécédents politiques qui ont abouti au traité d'alliance entre l'Égypte et la Grande-Bretagne signé à Londres le 26 août 1936 et dont les instruments de ratification ont été échangés au Caire au mois de décembre 1936,

ce traité qui est l'aboutissement d'une lutte patiente et ardente, souvent sanglante, entre le nationalisme égyptien et l'impérialisme britannique.

La convention de Londres conclue le 15 juillet 1840 entre la Sublime Porte et certaines grandes puissances, reconnaissait l'autonomie de l'Egypte, sous la suzeraineté nominale de la Turquie. Un mois, d'ailleurs, avant les hostilités britanniques contre Alexandrie, une conférence des grandes puissances réunie à Constantinople, sur l'initiative des gouvernements britannique et français, avait adopté un « Protocole de désintéressement » par lequel les gouvernements représentés, s'engageaient à ne rechercher en Egypte aucun avantage territorial, ni la concession d'aucun privilège exclusif.

Notons, dès maintenant, la réserve que l'Angleterre a eu la prudence d'ajouter à cet « Acte de Désintéressement », d'un cas de force majeure, tel que la nécessité de protéger ses nationaux. L'Angleterre avait eu la prudence d'ajouter cette réserve afin d'avoir toujours l'occasion d'intervenir. Mais celle-ci aurait pu justifier tout au plus une intervention momentanée, pas une occupation militaire.

Les hommes d'Etat Anglais déclarèrent, puis retirèrent plus de 70 fois leur déclaration officielle de l'évacuation du territoire égyptien, disant qu'il n'était nullement dans leur intérêt de rester en Egypte, mais qu'ils attendaient l'occasion pour l'évacuer d'une façon honorable.

Le 8-4-1904 fut conclue l'entente cordiale entre l'Angleterre et la France, en vertu de laquelle la France s'engageait à ne pas se mêler des affaires britanniques en Egypte, à ne pas réclamer l'évacuation des troupes britanniques qui occupent ce pays. Cette entente cor-

diale n'a pu — évidemment — corriger la situation de l'Angleterre en Egypte ; elle resta illégale.

Pour l'Egypte, ainsi que pour les autres puissances, l'entente cordiale entre la France et la Grande-Bretagne pour leurs intérêts réciproques au Maroc et en Egypte ne pouvait être qu'une *res inter alios acta*. Cette situation illégale et provisoire, comme le disaient les hommes d'Etat Anglais, s'était prolongée cependant jusqu'à la déclaration de la grande guerre de 1914.

Au début de la guerre, le 18-12-1914, l'Angleterre proclama son protectorat sur l'Egypte, mais en déclarant qu'il ne s'agissait que d'une nécessité de guerre.

L'acte de proclamation du protectorat par la Grande-Bretagne de son propre chef sur l'Egypte, a-t-il couvert l'illégalité de cette situation ? A-t-il attribué à l'Angleterre un titre légal ? Certainement non. Le protectorat suppose un traité national entre l'Etat protecteur et la collectivité protégée.

Or, nous lisons dans l'annexe au Traité de Versailles, article 147, page 6 : « L'Allemagne déclare reconnaître « le protectorat proclamé sur l'Egypte par la Grande-Bretagne le 18-12-1914 et renonce au régime des Capitulations en Egypte. Cette renonciation prendra date « du 4 août 1914 ».

Cet article se proposait seulement de déterminer l'attitude de l'Allemagne. Les Nations parties contractantes du Traité n'y sont pas mentionnées.

Pourquoi cet article se trouve-t-il dans le Traité de Versailles ? Est-ce vraiment pour supprimer les Capitulations des Allemands en Egypte ou bien pour amener les autres pays par le seul fait de la ratification du traité à reconnaître implicitement le protectorat britannique en Egypte ?

Dès le début de l'occupation en 1882, l'Egypte porta ses efforts vers l'évacuation des troupes militaires britanniques et ne cessa jamais de lutter pour son indépendance complète, pour se voir jouir de son entière souveraineté. C'est surtout au lendemain de l'Armistice que le nationalisme égyptien se souleva plus vif que jamais et plus ardent pour ne plus connaître de paix avant la réalisation de cette indépendance. La nouvelle de l'armistice fut fort bien accueillie en Egypte ; ce fut vraiment une fête nationale, comme si la guerre était gagnée par l'Egypte elle-même.

Le Wafd fut formé le 13--11-1918 sous la présidence de Saad Zaghloul Pacha, pour réaliser les aspirations légitimes de la nation égyptienne et faire aboutir ses vœux les plus chers. Le peuple lui donna mandat « de « chercher par tous les moyens possibles à réaliser l'indépendance complète du pays ».

Le Wafd croyait devoir s'adresser à la Conférence de la Paix. Le 20 janvier, Zaghloul adressa un mémoire au président de la Conférence de la Paix, M. Clemenceau, dans lequel il disait : « ... Cette justice, nous sommes convaincus que la Conférence nous aidera à l'obtenir, Il ne sera pas dit qu'après les innombrables sacrifices consentis par l'Egypte et la promesse solennelle donnée que la Conférence cherchera l'entière satisfaction des peuples dans le règlement de leur sort on étouffera notre voix à l'heure des suprêmes décisions ».

Zaghloul et ses compagnons croyaient pouvoir exposer eux-mêmes la question égyptienne au Congrès de Paris, alors que l'Angleterre tâchait de l'éloigner du Congrès et d'étouffer la voix de l'Egypte.

L'autorité militaire anglaise s'était décidée de recou-

rir à un moyen extrême. Zagloul et trois de ses compagnons furent arrêtés et déportés à Malte.

C'était le coup de foudre, la grande révolution que la force militaire anglaise n'a pu briser. Les hostilités militaires ne pouvaient qu'exciter et agiter le mouvement national. Les prisonniers égyptiens à Malte furent relâchés. La tâche de Zagloul ne fut pas facile auprès de la Conférence de la Paix ; il frappa longtemps et patiemment, mais vainement, à la porte de la Conférence. L'Angleterre qui était très fortement représentée dans la Conférence avait tout fait pour bien fermer cette porte.

La lutte continua plus âpre en Egypte. Le gouvernement britannique estima que l'heure était venue pour négocier avec l'Egypte.

Du projet Milner

Au mois de décembre 1920, le Gouvernement britannique envoya au Caire une mission présidée par Lord Milner.

Le projet Milner était un protectorat déguisé ; la mission ayant refusé d'introduire dans son projet les réserves à l'acceptation desquelles la nation égyptienne avait subordonné l'ouverture de négociations officielles, celles-ci n'eurent pas lieu.

Ces réserves avaient pour but de faire réaliser l'indépendance dont parle le projet Milner, laquelle, aux yeux de l'Egypte, ne saurait être atteinte que par :

- 1) L'abolition formelle du protectorat.
- 2) La suppression de la seconde disposition de l'alinéa a) de l'article 3 portant :

« L'Égypte confère à la Grande-Bretagne les droits nécessaires pour la sauvegarde de ses intérêts... »

En ce qui concerne les Capitulations :

3) La suppression de la partie de l'article 5 subordonnant la mise en vigueur du traité à l'acceptation des puissances pour l'abolition des tribunaux consulaires et à la promulgation des décrets sur la réorganisation de la justice mixte. Le traité entrera en vigueur dès son approbation par les seules parties contractantes.

4) Intervention de l'Égypte comme partie dans les accords avec les puissances pour les Capitulations (article 7).

5) Suppression de la disposition de l'article 4 relative à la nomination d'un fonctionnaire britannique au ministère de la justice, de même que la disposition du même article 4 relative à la consultation du conseiller financier et d'autres réserves concernant le Soudan, le canal de Suez et différentes questions.

Mais la Grande-Bretagne cherchait à réaliser ce qui était resté toujours son but : une justification légale de sa présence en Égypte.

« L'Égypte nommera, d'accord avec le Gouvernement
« de Sa Majesté au ministère de la Justice, un fonctionnaire qui aura accès au ministère. Il sera mis au
« courant de toutes les affaires touchant à l'administration de la justice en ce qui concerne les étrangers
« et sera à la disposition du Gouvernement égyptien
« pour les consultations sur toutes matières concernant
« le maintien efficace de la loi et de l'ordre ».

6) En vue du transfert désiré, au Gouvernement de Sa Majesté, les droits exercés jusqu'à présent sous le régime des Capitulations par les différents gouverne-

ments étrangers, l'Egypte reconnaît à la Grande-Bretagne le droit d'intervenir par l'intermédiaire de son représentant en Egypte, pour empêcher l'application aux étrangers de toute loi égyptienne, demandant à présent le consentement étranger, et la Grande-Bretagne s'engage de son côté, à n'exercer ce droit que dans les cas de loi faisant inégalement une différence de traitement au détriment des étrangers. (Alinéas 4 et 5 de l'article 4 du Projet).

Ces textes sont clairs. C'est ce « transfert au Gouvernement de Sa Majesté, des droits exercés jusqu'à présent sous le régime des Capitulations par les différents gouvernements étrangers dont l'alinéa 5 de l'article IV cité, qui a toujours été le rêve de l'Angleterre ».

En 1921, de nouvelles négociations furent engagées entre le gouvernement égyptien et le gouvernement britannique. Ce sont les négociations Adly-Curzon. Elles échouèrent également.

La déclaration du 28 février 1922

Le 28 février 1922, le gouvernement britannique avec l'espoir d'apaiser, au moins momentanément, le sentiment national en Egypte, prit la décision de modifier le statut politique de l'Egypte par un acte unilatéral abolissant le protectorat et reconnaissant l'Egypte comme Etat indépendant et souverain. Mais jusqu'à la signature d'un traité entre les deux nations, il réservait à sa discrétion quatre points. Ces points portaient sur la défense de l'Egypte, la protection des communautés impériales, le Soudan et toujours « la protection des étrangers et des minorités en Egypte ».

Citons, en ce qui concerne la protection des étrangers en Egypte, quelques articles du projet Curzon, qui ont provoqué la rupture des négociations, ayant pour conséquence la déclaration unilatérale de l'Angleterre.

Du chapitre II, art. 5.

« En raison des obligations que la Grande-Bretagne a assumées en Egypte, notamment en ce qui concerne les pays étrangers, les relations les plus étroites devront exister entre le ministère des Affaires étrangères égyptien et le Haut Commissaire britannique qui prêtera toute assistance en ce qui concerne les transactions et négociations diplomatiques. »

Du chapitre VI, art. 15.

« Le Gouvernement Egyptien nommera, d'accord avec le Gouvernement de Sa Majesté Britannique, un Commissaire judiciaire qui, en raison des obligations assumées par la Grande-Bretagne, sera chargé du devoir de veiller à l'application de la loi en toute matière affectant les étrangers. »

Article 16.

« Pour le juste accomplissement de ses devoirs, le Commissaire judiciaire sera tenu complètement au courant de toute matière affectant les étrangers, qui concerne les ministères de la Justice et de l'Intérieur, et jouira à tout moment du droit d'accomplissement auprès des ministres égyptiens de la Justice et de l'intérieur. »

Le Wafd protesta contre cette déclaration qui reconnaissait à l'Egypte une indépendance fictive sans signi-

fication et de pure façade. La situation antérieure était pratiquement maintenue.

A la suite de la promulgation de la constitution égyptienne le 19 avril 1923, le premier ministre constitutionnel se forma sous la présidence de Zagloul, chef du Wafd. Des conversations eurent alors lieu entre lui et le premier britannique Mac Donald, alors à la tête du premier ministère travailliste à Londres. Visitant l'Égypte deux ans plus tôt, on raconte que le futur ministre anglais avait dit : « Si le soin de résoudre un « problème comme celui de l'Égypte m'était confié, je « m'en acquitterais en moins de temps qu'il ne m'en « faudrait pour avaler cette tasse de café ».

Installé au pouvoir, le Premier Ministre britannique ne put tenir plus de trois réunions, les conversations n'aboutirent pas à un résultat permettant d'engager des négociations officielles.

Zagloul, qui avait dit à ses négociateurs après la rupture des conversations précédentes : « Si l'Égypte est « indispensable pour l'Angleterre, elle est certainement « plus indispensable pour elle-même », disait après ses conversations avec Mac Donald : « Ils nous ont invités « à nous suicider, nous avons refusé ».

La même année, au mois de septembre 1924, le commandant général de l'armée égyptienne et gouverneur général du Soudan, Sir Lee Stack, tomba au Caire, victime d'un attentat. Le Gouvernement Britannique accusa le Gouvernement Égyptien « sinon de complicité, du moins de faiblesse coupable » ; il exigea le paiement d'une très lourde indemnité, un certain nombre d'autres mesures réparatrices et le retrait immédiat de l'armée égyptienne au Soudan.

Zagloul dut quitter le pouvoir ; les rapports entre

les deux pays furent compromis pour une certaine durée.

En 1927, de nouvelles conversations furent engagées entre le ministre égyptien Sarwat Pacha et Sir Austin Chamberlain, secrétaire d'Etat au Foreign Office. Zagloul mourut la même année. L'Egypte désigna S. E. Mustapha El Nahas Pacha comme successeur au grand leader du mouvement national. Le Wafd, seul représentant du pays, présidé par Nahas Pacha, jugea que le projet auquel devaient aboutir les conversations Chamberlain-Sarwat, ne pouvait se concilier avec l'indépendance ou la souveraineté, qu'il légitimait l'occupation militaire et la rendait perpétuelle.

Sarwat Pacha démissionna en mars 1928.

Nahas Pacha forma le nouveau cabinet... l'Angleterre, sous prétexte de protéger les intérêts étrangers en Egypte, fit naître une occasion pour intervenir dans les affaires intérieures du pays. Le Parlement égyptien discutait le projet d'une loi relative aux réunions et manifestations publiques. Le haut commissaire britannique considérait que ce projet diminuait la « sécurité » dont doivent jouir en Egypte les ressortissants étrangers.

Le gouvernement britannique fit connaître le 4 mars 1928 les objections qu'il avait à présenter contre ce projet de loi.

Le cabinet Nahas Pacha ne tenant pas compte de cette démarche, en la considérant comme une intervention inadmissible dans la politique intérieure de l'Etat égyptien, un ultimatum intervint : « Si dans le délai de trois jours, le Gouvernement égyptien ne retirait pas le projet de loi en discussion, la Grande-Bretagne prendrait telle initiative que la situation lui semblerait comporter ».

L'Amirauté britannique dirigeait déjà des navires de guerre vers Alexandrie.

Comme l'Autriche s'incline aujourd'hui, l'Égypte s'inclina devant la force, en ajournant le projet de loi.

Nahas Pacha avait dû démissionner (juin 1928).

Ne perdons pas de vue que cette intervention n'a pas eu seulement pour effet le renversement du cabinet Nahas, mais elle a également abouti à une crise prolongée. L'Égypte fut alors gouvernée par un véritable règne de tyrannie qu'elle n'a pas encore oublié et qui restera longtemps dans la mémoire des Égyptiens.

Mahomed Mahmoud Pacha avait pris le pouvoir, suspendu la Constitution, et il gouverna comme un dictateur.

A la suite de conversations entre Mahmoud Pacha et M. Henderson, ministre des Affaires étrangères britanniques, celui-ci proposa des dispositions pour régler les relations entre les deux pays, propositions qui devaient être soumises au Parlement égyptien, que Mahmoud Pacha avait dissous. Cela impliquait de nouvelles élections. La consultation populaire ayant amené à la Chambre une majorité Wafdiste écrasante, Nahas Pacha fut chargé de constituer le ministère (son deuxième cabinet).

Les propositions Henderson 1929 soumises au Parlement, celui-ci donna mandat au ministère « d'entrer « en négociations avec le Gouvernement britannique « en vue d'arriver à un accord honorable et solide de « nature à resserrer les liens d'amitié entre les deux « pays ».

Les négociations Nahas-Henderson eurent lieu en 1930, mais échouèrent par suite du désaccord sur la question du Soudan. Malgré que l'accord eût été presque réalisé

relativement à l'Egypte, Nahas Pacha rompit les négociations, rentra en Egypte, disant « que la main qui con-
« sentirait à signer un traité enlevant à l'Egypte ses
« droits naturels et sacrés au Soudan, soit coupée ! ».

Le roi chargea alors Esmail Sidky Pacha de former le nouveau cabinet. La constitution fut suspendue, puis supprimée. Sidky Pacha élaborait une nouvelle constitution en 1930, restreignant les droits du peuple et les libertés reconnues par la constitution de 1923. Le Wafd refusa de prendre part aux élections qui suivirent. Hors du Parlement, hors du pouvoir, le Wafd continua sa lutte pour la liberté et l'indépendance du pays. Un décret rétablit la constitution de 1923.

En 1932, quelques conversations entre Sidky Pacha et John Simon, ministre anglais des Affaires étrangères, furent échangées.



Dans cet exposé rapide de la politique anglaise en Egypte, nous constatons que l'Angleterre s'est toujours réservé le droit de protéger les « intérêts spéciaux », les intérêts étrangers en Egypte, ainsi que nous l'avons vu spécialement dans le projet Milner et dans la Déclaration du 28 février 1922.

Nous avons également constaté que sous le même prétexte de protéger ces « intérêts spéciaux », l'Angleterre s'attribuait le droit d'intervenir dans les propres affaires intérieures du pays, ainsi que nous l'avons vu, notamment à l'occasion d'une discussion au Parlement Egyptien d'une loi relative aux réunions et manifestations publiques.

Que faut-il en conclure ?

L'impérialisme britannique sans aucun titre légal en Egypte, devait trouver un prétexte ou l'autre.

Jadis, l'Angleterre avait prétendu avoir la mission de protéger les minorités. Celles-ci démentirent cette prétention audacieuse, proclamant que le copte n'a pas besoin d'être protégé dans sa patrie contre son frère le musulman.

« Le nationalisme est notre religion », disaient Coptes et Musulmans. L'Egypte pour les Egyptiens, disait la révolution.

Les prêtres prêchaient le nationalisme dans les mosquées, et les « ulamas » dans les églises.

Alors nous sommes là pour veiller sur les intérêts « spéciaux » (les intérêts étrangers), disaient les Anglais.

La devise du mouvement national depuis le début du siècle, a toujours été « libres chez nous — hospitaliers pour tous », mais l'Angleterre devait profiter de la condition spéciale des étrangers en Egypte.

Nous nous souvenons encore des attaques farouches de M. Churchill et des impérialistes britanniques, profitant des événements d'Alexandrie pendant la Révolution. A la suite des attaques militaires, la foule, provoquée commit quelques attentats, dont quelques étrangers ont été malheureusement victimes.

Des dépêches rapportaient en Europe que les Egyptiens s'étaient attaqués aux Européens par esprit de xénophobie.

Les étrangers démentirent ces attaques de la Chambre des Communes anglaise et les dépêches. Nous citerons, à titre d'exemple, le témoignage suivant signé par des personnalités étrangères imposantes et responsables.

« Nous, signataires de la présente, avons pris connaissance de l'exposé fait ci-haut, que nous approu-

« vous dans ses détails (mémoire signé de notabilités égyptiennes et mettant en plein jour le véritable sentiment des Egyptiens pour leurs hôtes) convaincus que les regrettables incidents d'Alexandrie n'étaient pas provoqués par un sentiment quelconque de fanatisme ou de haine antieuropéenne.

« M. Manusardi, avocat près de la Cour d'Appel Mixte ;

« S. N. Mossery Bey, banquier ;

« M. Beaujean, directeur du Comptoir National d'Escompte de Paris ;

« D. Camonas Pacha et Albert Mizrahi, co-directeur de la Banque Cox et C^{ie} ;

« Le Professeur Paul Valentin ».

Après les tristes incidents d'Alexandrie, l'Egypte a voulu réunir les colonies européennes à un grand thé qui eut lieu au Continental Hôtel, le 15 septembre 1921, sous la présidence du Moufti d'Egypte. Plus de sept cents personnalités européennes répondirent à cette invitation. Des discours de bonne et très touchante courtoisie furent échangés. Les orateurs européens démentirent les accusations lancées contre le peuple égyptien dont l'hospitalité est légendaire. En protestant vivement contre ces accusations, les orateurs forment les vœux les plus sincères pour la « réalisation des aspirations communes à tous les habitants de la vallée du Nil ».

*
**

Il semble que l'Angleterre ait voulu se servir des Capitulations comme d'un instrument susceptible de raffermir son protectorat sur l'Egypte.

Comment s'en servir ? Faut-il maintenir les Capitulations ou les abolir ? Quel appui sera le plus solide ? Qu'est-ce qui pourra le mieux servir la cause de l'Angleterre ?

Maintenir ou abolir, ou bien abolir et maintenir à la fois.

De bonne heure, dès l'occupation militaire, l'Angleterre, soucieuse de mettre en vigueur son protectorat déguisé, devait pénétrer dans la juridiction et la législation du pays. Un conseiller judiciaire fut installé auprès du ministre de la Justice. Un « comité de surveillance judiciaire » fut constitué le 16 février 1891, présidé par le conseiller judiciaire, ayant pour rôle le contrôle de la marche des affaires dans les tribunaux.

Un second « comité consultatif de législation » présidé par le ministre, comprenant parmi ses membres le conseiller judiciaire, avait pour but d'examiner les projets de lois et les décrets. Un troisième comité : celui de la « Society of comparative legislation », institué en 1903, devait avertir Londres pour tout ce qui concerne le droit commun et le droit international en Egypte.

Dans le but d'affirmer l'autorité anglaise sur l'Egypte, Lord Cremer formula encore en 1905 un projet assez astucieux, concernant la modification législative. Après avoir exposé les inconvénients du régime alors en vigueur, pour l'application d'une loi aux étrangers, il proposa la formation d'un Parlement des Etrangers suivant les intérêts de chaque nation en Egypte, qui aurait pour compétence de discuter et d'adopter les lois applicables aux étrangers. Manifestement, cette proposition voulait aboutir à assurer la majorité dans ce Parlement à l'organe britannique, enlevant ainsi aux autres puissances leur droit de légiférer.

Lord Cromer défendait avec acharnement son projet, voulant à tout prix assurer à son pays le droit — on peut dire, le monopole — de légiférer en Egypte.

L'Egypte n'a rien voulu entendre de cette proposition, les puissances, évidemment, non plus.

Lord Kitchener avait repris la question de la réforme capitulaire avant la guerre, et au cours de la guerre, une grande Commission dite des Capitulations fut instituée pour préparer cette suppression combinée avec une fusion des juridictions Mixtes et Indigènes.

Une des causes immédiates et directes de la révolution égyptienne fut le projet dressé en 1918 par le conseiller judiciaire anglais, Sir Brunyat, qui proposait — dans son projet — une constitution avec un sénat qui devait comprendre des conseillers anglais, des délégués des colonies étrangères et une légère majorité égyptienne.

D'après les propositions Brunyat, les Codes égyptiens, inspirés par le Code Napoléon, en usage depuis la fondation des tribunaux Mixtes et indigènes en Egypte, devaient être remplacés dans les tribunaux Mixtes par la procédure britannique, où règnerait la langue anglaise.

Le rapport Brunyat souleva les protestations unanimes les plus vives dans le pays et le conseiller dut quitter son poste : il présenta sa démission et rentra dans son pays.

Dans son intérêt impérialiste, la Grande-Bretagne voulait abolir les Capitulations en Egypte, car les Capitulations sont incompatibles avec le protectorat.

Les puissances capitulaires protégeant elles-mêmes les intérêts de leurs nationaux, quels sont les étrangers dont la protection incomberait à l'Angleterre ?

Et dans ce même intérêt impérialiste, la Grande-Bretagne voulait maintenir les Capitulations des autres

puissances, mais en s'assurant les pouvoirs d'exécution et les droits de surveillance. L'Angleterre croyait se placer gardien des intérêts « spéciaux » et conservateur des Capitulations en Egypte.

Il semble donc, comme nous croyons l'avoir suffisamment démontré, que l'Angleterre tournait dans un cercle vicieux.

Cette politique d'assumer, elle-même, les pouvoirs, peut aussi nous expliquer le rêve que l'Angleterre a longtemps caressé depuis la création de la Caisse de la Dette.

Pour supprimer le contrôle international, ou plutôt pour l'absorber, le paragraphe 3 de l'article IV du projet Milner préconise la nomination d'un conseiller financier qui exercera les pouvoirs des commissaires de la Caisse de la Dette et qui pourra être consulté par le Gouvernement égyptien.

Dans le projet Milner, comme dans la Déclaration du 28-2-1922, l'Angleterre se réserve le rôle de négociateur avec les autres puissances pour la modification du règlement du régime capitulaire en vigueur en Egypte.

Prétendre reconnaître l'indépendance de l'Egypte et négocier directement avec les puissances capitulaires pour modifier le régime capitulaire en Egypte, sont deux faits bizarrement opposés. Un pays indépendant doit traiter directement avec les autres intéressés sans l'intervention d'un tiers. En se réservant le droit de ces négociations, en traitant directement avec les puissances intéressées aux Capitulations, il semble que l'Angleterre voulait, en effet, se faire valoir un titre légal en Egypte, alors qu'elle ne l'a pas et qu'elle ne l'a jamais eu — nous n'avons cessé de le dire.

L'Egypte en acceptant le projet Milner ou la Décla-

ration Curzon ou même les projets Sarwat-Chamberlain, qui contenaient tous avec des différences de détail des dispositions analogues, aurait donné à l'Angleterre volontairement une arme très utile.

L'Angleterre s'attribuait le droit de répondre de toutes les négociations avec les puissances et d'être leur garante pour l'application de la loi en Egypte, celle-ci devant rester à l'écart dans ces négociations. Eh quoi ! l'Egypte est-elle donc sous la tutelle anglaise, et le protectorat a-t-il été valablement reconnu par elle ! Est-ce pour revenir en arrière que la nation égyptienne s'était soulevée, qu'elle avait sacrifié des milliers et des milliers de ses enfants dans sa lutte sanglante pour la liberté ? Le fantôme de la dite indépendance, n'était bon que pour servir la cause de la Grande-Bretagne dans ses difficultés avec les puissances étrangères.

Aussi est-il permis de se demander avec surprise si Lord Milner et ses successeurs ont pu croire un moment qu'ils avaient à faire à des insensés.



Dans son rapport au Ministre des Affaires Etrangères, Lord Milner disait : « Les Capitulations sont une entrave pour le progrès du pays. L'Angleterre a toujours essayé de les remplacer par un régime qui abolirait ce qui est devenu aujourd'hui inadmissible, tout en protégeant les intérêts des étrangers. Pour arriver à ce résultat, l'Angleterre a déjà entamé des négociations avec les puissances capitulaires mais celles-ci ne peuvent se dessaisir que si elles ont une garantie pour l'avenir. Pour leur donner cette garantie, l'Angleterre doit jouir de pouvoirs qui lui permettront de

« l'offrir. Il est donc dans l'intérêt de l'Egypte elle-même
« de laisser à la Grande-Bretagne la protection de ces
« Capitulations légales ».

Cela résume la politique anglaise à l'égard des Capitulations, et les textes du projet Milner sont une application systématique de cette politique.

L'Egypte n'a pas été dupe. Les Capitulations devaient continuer à exister jusqu'au jour où l'Egypte est tombée d'accord avec les puissances capitulaires sur leur abolition. Les leaders du Wafd avaient fixé leur plan et ils ne s'en sont jamais écartés. Il consistait d'abord en l'accord avec l'Angleterre qui devait aboutir à l'indépendance. Il prévoyait ensuite l'abolition des Capitulations avec le concours direct des Puissances intéressées.

C'était la meilleure politique à suivre.

II. — LA NOUVELLE ATTITUDE DE L'ANGLETERRE

L'accord anglo-égyptien de 1936 et les articles 12 et 13.

Il a fallu attendre les événements internationaux en 1936 et la campagne d'Italie en Ethiopie pour arriver enfin à cet accord. Le Wafd pensa que c'était le moment le plus opportun pour la conclusion d'un accord réalisant l'indépendance, tout en sauvegardant les intérêts britanniques qui ne seraient pas incompatibles avec cette indépendance.

Un front national, composé de représentants des divers partis politiques, se constitua sous la présidence de S. E. Nahas Pacha, chef du Wafd.

Sur la base des négociations interrompues en 1930, des pourparlers furent inaugurés au Palais Zaafarane le 2 mars 1936.

La question militaire fut réglée le 24 juin ; la question du Soudan le 1^{er} août. Seule la question des Capitulations soulevait encore des difficultés.

Un accord fut réalisé dans la séance tenue le 11 août 1936. Dans cette même réunion, Sir Miles Lampson communiquait une dépêche du gouvernement britannique disant que celui-ci serait heureux de recevoir à Londres du 17 août au 31 août 1936, les membres de la Délégation égyptienne. Nahas Pacha remercia au nom de la Délégation égyptienne, ajoutant qu'il acceptait avec plaisir l'invitation.

Le 12 août 1936, les deux délégations tinrent au Palais Antoniadis, une séance au cours de laquelle les deux présidents signèrent les textes relatifs à la question des Capitulations.

Le 19 août 1936, eut lieu, dans la Salle de Locarno, au Foreign Office, la signature du traité dans sa forme définitive. Il fut signé au nom de l'Egypte par ses envoyés et au nom du gouvernement britannique par :

M. Anthony Eden, ministre des Affaires Etrangères ;

M. Ramsay Mac Donald, Lord du Conseil Privé ;

Sir John Simon, ministre de l'Intérieur ;

Viscount Halifax, Lord du Sceau Privé ;

Sir Miles Lampson, haut commissaire en Egypte et au Soudan (1).

L'indépendance n'est plus fictive, ni de façade. L'Egypte se voit reconnaître aujourd'hui le statut d'Etat libre et souverain. Plus d'occupation militaire, plus de contrôle étranger, mais une alliance sur le pied d'égalité et en cas de litige, l'autorité de la Société des Nations pour dire le droit.

(1) Le représentant de la Grande-Bretagne n'a plus le titre de Haut-Commissaire. Après le traité Anglo-Egyptien, il a le titre d'Ambassadeur.

L'accord anglo-égyptien ne rentre pas dans le champ de notre sujet, par conséquent, nous ne l'exposerons même pas dans ses lignes générales. Nous étudierons uniquement les dispositions qui ont trait aux Capitulations et qui ont préparé le chemin à Montreux.

Notons d'abord que la Déclaration du 28 février 1922 (art. 3) réservait à l'Angleterre non seulement la protection des intérêts étrangers, mais aussi la protection des minorités. Mais à partir de 1930 cette dernière question ne donna plus lieu à aucune discussion. Il fut reconnu dans les négociations Nahas-Henderson qu'il n'y avait pas lieu de prévoir des dispositions particulières pour la question des minorités, question purement égyptienne ne concernant que les Egyptiens.

La nouvelle politique de l'Angleterre envers les Capitulations et qui date de 1936, s'explique par l'avènement de la guerre éthiopienne et de la politique italienne en Méditerranée. L'Angleterre avait compris combien le Canal de Suez était vulnérable et de quelle base solide elle devait désormais disposer pour protéger ses communications avec les Indes et l'Extrême-Orient. Elle a compris surtout qu'elle devait mettre fin à ses prétentions de protéger les « intérêts spéciaux » si elle entendait continuer la protection de la route des Indes.

Le but de cette nouvelle politique était d'éviter les épines que le « Wafd » plantait continuellement sur son chemin avec les menaces de révolution.

Les articles 12 et 13 du Traité anglo-égyptien

ART. 12. — Sa Majesté le Roi et Empereur reconnaît que la responsabilité pour la vie et les biens des étran-

gers en Egypte incombe exclusivement au gouvernement égyptien, qui assurera l'exécution de ses obligations à cet égard.

ART. 13. — Sa Majesté le Roi et l'Empereur reconnaît que le régime capitulaire existant actuellement en Egypte est incompatible avec l'esprit du temps et l'état actuel de l'Egypte.

Sa Majesté le Roi d'Egypte désire l'abolition sans délai de ce régime.

Les deux Hautes Parties Contractantes sont d'accord sur les arrangements relatifs à cette matière, tels qu'ils sont énoncés dans l'annexe de cet article.

Annexe à l'article 13.

1. L'objet des arrangements énoncés dans cette annexe est :

(i) De réaliser rapidement l'abolition des capitulations en Egypte ainsi que, comme sa conséquence naturelle, la disparition des restrictions existantes à la souveraineté égyptienne en matière d'application de la législation égyptienne (y compris la législation financière) aux étrangers.

(ii) D'établir un régime transitoire pour une période raisonnable et durant laquelle les Tribunaux Mixtes demeureront et exerceront, en plus de leur juridiction actuellement assignée aux Tribunaux Mixtes.

2. Comme première étape, le gouvernement égyptien entrera en contact, le plus tôt possible, avec les puissances capitulaires, en vue (a) de la suppression de la législation égyptienne aux étrangers, et (b) de l'institution d'un régime transitoire pour les Tribunaux Mixtes, ainsi qu'il est prévu au paragraphe 1 (ii) ci-dessus.

3. Le Gouvernement de Sa Majesté dans le Royaume-Uni, en tant que Gouvernement d'une puissance capitulaire et en tant qu'allié de l'Égypte, ne s'oppose, en aucune manière, aux arrangements énoncés au paragraphe précédent, et il collaborera activement avec le gouvernement égyptien pour les faire exécuter en usant de toute son influence auprès des puissances qui exercent des droits capitulaires en Égypte.

4. Il est entendu que, dans le cas où il serait impossible de faire exécuter les arrangements faisant l'objet du paragraphe 2, le gouvernement égyptien conserve intacts tous les droits qu'il possède en ce moment relativement au régime capitulaire, y compris les Tribunaux Mixtes.

5. Il est entendu que le paragraphe 2 (a) implique non seulement que l'assentiment des Puissances capitulaires ne sera plus nécessaire pour l'application d'une législation égyptienne quelconque à leurs nationaux, mais aussi que les attributions législatives actuelles des Tribunaux Mixtes, en ce qui concerne l'application de la législation égyptienne aux étrangers, prendront fin. Il s'ensuivra que les Tribunaux Mixtes, dans leur capacité judiciaire, n'auront plus à statuer sur la validité de l'application aux étrangers d'une loi ou d'un décret égyptien qui aura été appliqué aux étrangers par le Parlement Égyptien ou par le gouvernement égyptien, selon le cas.

6 Sa Majesté le Roi d'Égypte déclare par les présentes qu'aucune législation égyptienne rendue applicable aux étrangers ne sera incompatible avec les principes généralement adoptés dans la législation moderne ou ne fera, spécialement en matière de législation d'un caractère fiscal, de discrimination contre les étrangers, y compris les sociétés étrangères.

Dans une note acceptée à Londres le 26 août 1936, les délégations égyptienne et du Royaume-Uni ont convenu : « Relativement au paragraphe 6 de l'annexe à l'article 13, il est entendu que toutes les questions afférentes à cette déclaration ne seront pas sujettes à l'appréciation d'un tribunal quelconque en Egypte ».

7. Etant donné le fait que la pratique, dans la plupart des pays, est d'appliquer aux étrangers la loi de leur nationalité en matière de statut personnel, on examinera s'il est désirable d'excepter du transfert de cette juridiction, du moins dans les débuts, les affaires de statut personnel affectant les nationaux de celles des puissances capitulaires qui veulent que leurs autorités consulaires continuent à exercer une telle juridiction.

8. Le régime transitoire pour les Tribunaux Mixtes et le transfert à ces Tribunaux de la juridiction exercée actuellement par les Tribunaux Consulaires (qui seront naturellement soumis aux dispositions de la convention spéciale visée à l'article 9), nécessiteront la révision des lois existantes ayant trait à l'organisation et à la juridiction des Tribunaux Mixtes, y compris la préparation et la promulgation d'un nouveau Code d'instruction criminelle. Il est entendu que cette révision comportera, entre autres :

(i) La définition du mot « étranger » aux fins de la future juridiction des Tribunaux Mixtes ;

(ii) L'augmentation du personnel des Tribunaux et du Parquet Mixtes, qui sera rendue nécessaire par l'extension projetée de leur juridiction ;

(iii) La procédure à suivre dans les cas de grâce et de commutation de peines par rapport aux étrangers comme aussi en ce qui concerne l'exécution de la peine capitale à l'égard des étrangers.

Les articles 12 et 13 du Traité Anglo-Egyptien, qui traitent directement des Capitulations et dont l'annexe de l'article 13 envisage même les moyens de parvenir à les faire supprimer, offrent un réel intérêt pour quiconque voudra se faire une idée exacte de la nouvelle attitude de la Grande-Bretagne devant le régime capitulaire en Egypte.

Dans quelle mesure les dispositions énoncées dans les articles ci-dessus tendent-elles à abolir le régime capitulaire, c'est-à-dire à laisser le Gouvernement égyptien libre pour tout ce qui concerne les étrangers en Egypte ?

Dans quelle mesure l'Angleterre s'oblige-t-elle à aboutir à l'abolition des Capitulations et quel est le caractère de cette obligation ?

Dans l'article 12, la Grande-Bretagne reconnaît que « la responsabilité pour la vie et les biens des étrangers » en Egypte incombe exclusivement au Gouvernement « égyptien, qui assurera l'exécution de ses obligations à « cet égard ».

La première partie de l'article ne laisse pas de doute sur l'intention de son rédacteur : le Gouvernement égyptien est maître absolu pour tout ce qui concerne les étrangers en Egypte, puisque la responsabilité n'en incombe qu'à elle seule. De même, « ses obligations » peut être entendu dans le sens de devoir moral et non pas comme obligation de la part du Gouvernement Egyptien envers une autre puissance.

Mais que signifie au juste « qui assurera l'exécution « de ses obligations » ?

Si le sens en est qu'il subsiste pour l'Egypte *une obligation envers l'Angleterre* quant à la protection des étrangers ; que le Gouvernement Egyptien aura des comptes à rendre à l'Angleterre de son attitude envers

les étrangers, cette nouvelle obligation laisserait encore toujours une porte ouverte à l'Angleterre pour intervenir dans les affaires intérieures de l'Egypte et le Traité dont le but était manifestement d'assurer l'indépendance effective de l'Egpte, ressemblerait plutôt à un acte de méfiance à l'égard du Gouvernement Egyptien.

C'est pourquoi « qui assurera » ne doit pas être compris dans le sens de « qui *devra* assurer » mais comme une affirmation s'exprimant au futur.

Tout l'article 12 n'a dû être rédigé qu'à la seule fin de dénoncer une clause qui figurait dans le Traité de 1922 et qui réservait encore et toujours à la Grande-Bretagne le droit de protéger les étrangers en Egypte. Le rédacteur du Traité a voulu spécifier que le droit de protéger les étrangers en Egypte qui appartenait jusqu'alors aux yeux de l'Angleterre, au Gouvernement de la Grande-Bretagne, appartient désormais au Gouvernement Egyptien.

Le mot « exclusivement » qui ne figurait pas dans le texte initial et qui fut ajouté sur la demande de la délégation égyptienne, confirme cette interprétation.

D'ailleurs, le texte anglais en disant *who* « *will* » *ensure* ne laisse aucune équivoque sur la signification de « qui assurera ».

Pour que le rédacteur eût voulu dire qui « *devra* » assurer, il aurait fallu employer la forme de l'impératif : « *who* » shall *ensure* et non pas « *will* » qui n'exprime que le futur.

L'article 13, reconnaissant que « le régime capitulai-
« re existant actuellement en Egypte est incompatible
« avec l'esprit du temps et l'état actuel de l'Egypte »,
prête également à équivoque.

A juger par les soins que le rédacteur a mis à préciser

dans une annexe en huit paragraphes la manière dont les Capitulations devront être abolies, ce que deviendront les « Tribunaux Mixtes » et ce que sera le régime transitoire, on dirait que la Grande-Bretagne, en concluant ce Traité, s'érige en dirigeante et protectrice des intérêts des puissances capitulaires et qu'avec l'article 13 elle a entendu se conférer un pouvoir mandataire à cet égard.

Mais quels sont les Etats qui l'auraient mandatée pour en faire une puissance super-capitulaire, soit pour défendre leurs intérêts, soit pour supprimer leurs privilèges ?

Cependant, un éminent juriste (1), sans prétendre que l'Angleterre ait agi au nom des Puissances Capitulaires, voit dans les articles 12 et 13 une obligation pour celles-ci, obligation découlant du caractère d'« acte législatif » qu'aurait le Traité Anglo-Egyptien.

Après avoir rejeté l'ancienne conception « volontariste » des traités entre Etats, M. Gordon soutient qu'un traité peut être une véritable loi internationale, élaborée il est vrai, par les Gouvernements des Etats qui l'ont signé, mais qui agissent dans cette circonstance en qualité de législateurs internationaux. « Dans ce cas, le « Traité établit une règle de droit positif, une loi au sens « matériel, qui peut être obligatoire non seulement pour « les nations qui l'ont signé, mais également, pour d'autres collectivités nationales ».

Le Traité Anglo-Egyptien aurait, d'après cet auteur, également ce caractère de législation internationale, et certaines de ses dispositions, les articles 12 et 13 obligeraient toutes les Puissances Capitulaires aussi bien que la Grande-Bretagne son signataire.

(1) Ezéchiel Gordon, *Revue de Droit International et de Législation Comparée*, 1937, n° 2.

Sans discuter le bien-fondé de cette doctrine, qui se réclame de Kelsen et de Scelle, contentons-nous de remarquer qu'en ce qui concerne les articles 12 et 13, cela revient à dire que l'Angleterre renonce ou s'oblige à renoncer aux Capitulations de l'Italie, de la France, etc... qu'elle renonce à quelque chose qui appartient à autrui. Or, quelle que soit la force d'un traité, un gouvernement pourrait-il exproprier un Etat étranger des privilèges que celui-ci a sur une tierce personne ?

Et même si les obligations découlant des articles 12 et 13 signifiaient seulement que les Puissances Capitulaires devront prendre une attitude déterminée dans le cas d'une Conférence pour l'abolition des Capitulations, en vertu de quoi la Grande-Bretagne obligerait-elle des puissances étrangères à prendre une attitude qui ne serait peut-être pas ainsi aussi conforme à leurs intérêts que celle prise par le signataire du Traité ne l'est aux siens ?

L'erreur de cette façon de voir devient plus évidente à la lecture du § 3 de l'annexe disant que « il (le Gouvernement britannique) collaborera activement avec « le Gouvernement Egyptien pour les faire exécuter en « usant *de toute son influence* auprès des Puissances « qui exercent des droits capitulaires en Egypte ». On voit bien que le Gouvernement britannique pour faire aboutir l'abolition des Capitulations exprimée dans l'article 13, n'a d'autres moyens d'agir sur les Puissances Capitulaires que son *influence*.

Nous pouvons plutôt voir dans l'article 13 un simple vœu émis au seul nom du Gouvernement britannique et que, en l'exprimant, la Grande-Bretagne a voulu prendre une initiative dont elle garderait l'entier bénéfice, com-

me la seule puissance ayant pris soin des intérêts égyptiens.

Mais si le texte de l'article 13 ne contient pas d'engagement pour l'Angleterre envers les Puissances Capitulaires et n'affirme aucune idée de représentation, il faut bien reconnaître qu'en promettant de faire tout ce qui est en son pouvoir pour faire accepter ses vues par les autres puissances capitulaires, le Gouvernement britannique s'engage à faire abolir le régime capitulaire, et, dans ce sens, l'article 13 a le caractère d'une obligation que ce dernier prend envers le Gouvernement Egyptien en vue de faire aboutir les démarches qui seront faites pour abolir les Capitulations.

Il faut de même reconnaître que l'existence d'un tel engagement de la part de la Grande-Bretagne a rendu la résistance des autres puissances capitulaires plus difficile.

On peut néanmoins se demander dans quelle mesure la Grande-Bretagne a rempli son engagement envers l'Egypte et jusqu'à quel point son initiative a été couronnée de succès.

Le nouveau régime issu de Montreux et que nous analyserons plus loin, nous fournira une réponse à ces questions.

*
**

Hormis les articles 12 et 13, les dispositions ci-dessous nous montrent encore quel était le véritable résultat du Traité Anglo-Egyptien : Indépendance effective de l'Egypte.

Pour affirmer son indépendance d'une manière très évidente, le Gouvernement Egyptien décida immédiate-

ment la suppression du Bureau Européen du Département de la Sécurité Publique (voir lettre n° 2 annexée au Traité).

Il décida aussi de remplacer les éléments étrangers dans la police égyptienne. Toutefois, pendant cinq ans, un certain élément européen restera dans certaines villes, et pour assurer le remplacement graduel de ces éléments étrangers par des Egyptiens, un cinquième sera remplacé annuellement.

Enfin, il décida la suppression des deux postes de Conseiller judiciaire et de Conseiller financier toujours réservés à des fonctionnaires britanniques. Déclaration extraite du procès-verbal de la réunion du 10 août 1936 à Alexandrie — Livre vert, p. 36.

Le personnel britannique, y compris l'inspecteur général, sera retiré de l'armée égyptienne qui, à l'avenir, ne comprendra plus que des officiers égyptiens.

CHAPITRE III

LA NATIONALITÉ ÉGYPTIENNE

Le nouveau Règlement d'Organisation Judiciaire ayant modifié radicalement la définition du mot « étranger », nous pensons qu'il est utile, avant d'aborder l'étude de la Convention de Montreux dont est issu ce Règlement, d'exposer, aussi brièvement que possible, la question de la nationalité en Egypte et la procédure qui a été suivie en cette matière jusqu'à la veille de la Conférence.

Ce sera l'objet du présent chapitre.

II. — INDIGÈNES ET ETRANGERS

D'après l'article 9 du règlement d'organisation judiciaire (ancien), la compétence des Tribunaux Mixtes est exclusive en matière civile et commerciale (exception faite pour le statut personnel) entre étrangers et indigènes et étrangers de nationalité différente. D'après l'article 13 du décret de réorganisation des Tribunaux Indigènes, ceux-ci connaîtront de toute contestation civile et commerciale entre indigènes.

D'après l'article 4 du Code Civil Mixte et les divers documents diplomatiques relatifs à la réforme judiciaire, les questions du statut personnel et les questions mo-

bilieres entre personnes de même nationalité sont de la compétence des Tribunaux Consulaires.

Les Codes Mixtes pas plus que les Codes Indigènes ne donnent une définition précise des termes « indigènes » et « étrangers ».

Aussi, la jurisprudence en tout ce qui touche la question de nationalité, a-t-elle toujours été obscure, incertaine et contradictoire.

Qui est indigène ? Qui est étranger ? de telle ou telle nationalité ? La nationalité a toujours soulevé en Egypte des difficultés embarrassantes au point de vue de son acquisition, de sa perte et de ses effets.

C'est la loi ottomane du 19 janvier 1869 sur la nationalité qui est appliquée en Egypte. Mais, qui avait la mission de l'interpréter et de déterminer la nationalité dans chaque cas d'espèce ? La dite loi soulevait continuellement, en Turquie, des conflits et des difficultés dont des règlements et des circulaires établissaient les solutions ; mais, en Egypte, la question était toute différente.

Bien que faisant partie intégrante de l'Empire ottoman, l'Egypte jouissait d'un gouvernement autonome et de tribunaux complètement indépendants de la Sublime Porte. Rien n'obligeait donc ces tribunaux Egyptiens à se conformer, en matière de nationalité, aux décisions de l'administration turque. Les Juridictions Mixtes, Indigènes et Consulaires déterminaient souverainement l'étendue de leur propre compétence.

Il appartenait à chaque tribunal de décider, à l'exclusion de toute autre autorité, la question de nationalité, chaque fois qu'elle se présentait. Bien entendu, aucun tribunal ne se reconnaissait le droit exclusif de statuer sur la question de nationalité ; chaque tribunal admet-

tait que la question pouvait être portée devant d'autres juridictions, mais alors chacun se réservait le droit d'apprécier les décisions des autres juridictions.

La loi du 19 janvier 1869 sur la nationalité ottomane, soumet cette nationalité à la règle du « jus sanguinis ». La nationalité ottomane est déterminée par la filiation paternelle (art. 1) sans tenir compte de la nationalité de la mère. La seule application du « Jus soli » (art. 2) est que l'individu né sur le territoire ottoman, de parents étrangers, peut revendiquer la qualité de sujet ottoman dans les trois années suivant sa majorité. De plus, l'article 9 de la même loi établit une présomption de nationalité ottomane : est réputé sujet ottoman tout individu habitant le territoire ; mais cette présomption cède devant la « constatation régulière de la qualité d'étranger », constatation susceptible d'être faite par tous les moyens.

Parmi ces moyens, citons la déclaration du Consulat de l'Etat dont la partie en cause se réclame ou par lequel elle est réclamée.

Quelle solution si un tribunal consulaire attribuait sa nationalité à un individu qu'un autre tribunal consulaire affirmait être son justiciable ? Et si le tribunal indigène déclarait sujet local ce même individu ? Les trois juridictions pouvaient se déclarer compétentes, ou inversement, en cas de déclaration simultanée d'incompétence !

Et si un sujet ottoman obtenait une naturalisation française ou allemande sans se munir de l'autorisation de son gouvernement local que l'art. 5 de la loi du 19 janvier 1869 lui imposait, pouvait-il se prévaloir de sa nouvelle nationalité ? Non, certainement, devant l'autorité locale. Mais devant l'autorité française ou alleman-

de, il est inadmissible qu'un tribunal français ou allemand puisse priver ce justiciable du bénéfice de sa naturalisation, acte de souveraineté, qu'un tribunal n'a pas à discuter, mais dont il doit appliquer toutes les conséquences sans pouvoir les diminuer ou les restreindre.

1° *La jurisprudence mixte et le mot indigène*

Fallait-il entendre par « indigènes », tous les sujets ottomans ne jouissant d'aucune protection étrangère ? La Jurisprudence Mixte répondait à cette question par l'affirmative en appliquant la loi ottomane. Cette jurisprudence n'a pas pris fin avec le protectorat britannique, proclamé sur l'Égypte en 1914. Elle devait continuer même après la déclaration de l'indépendance de l'Égypte en 1922.

Dans un arrêt du 3 juin 1924 (1), la Cour d'Appel Mixte a affirmé le maintien de l'application de la loi ottomane sur la nationalité, en s'exprimant ainsi :

« Attendu qu'il a été soutenu que la situation serait
« différente après la déclaration de l'Indépendance de
« l'Égypte et qu'après cette époque il n'y avait pas lieu
« d'appliquer en Égypte des lois constitutionnelles de
« l'Empire ottoman ; mais attendu que ce raisonnement
« ne tient pas debout, en tous cas, en ce qui concerne
« la loi dont il est question dans le présent procès, c'est
« à-dire la loi du 19 janvier 1869, sur la nationalité otto-
« mane, loi qui doit certainement être pratiquée aujour-
« d'hui ici en Égypte, avec les seules différences qui
« sont rendues nécessaires par la séparation de l'Égypte
« de l'Empire Ottoman ».

(1) Bull. XXXVI (403).

Dans un autre arrêt du 2 juin 1923, le tribunal civil d'Alexandrie déclare « qu'en attendant qu'une loi règle « la nationalité égyptienne, le Tribunal doit maintenir « sa jurisprudence constante qui a assimilé les sujets « ottomans aux sujets locaux, au point de vue de la compétence des Tribunaux Mixtes » (1).

Il est pourtant vrai qu'en 1900, le Gouvernement Égyptien promulgua une loi concernant la nationalité égyptienne ; mais cette loi n'a eu pour objet que de définir le mot « égyptien », uniquement pour l'application de la loi électorale du 1^{er} mai 1883. Les textes mêmes de cette loi le démontrent : « Dans l'application de la loi électorale du 1^{er} mai 1883 sont de plein droit considérés « comme Égyptiens... de (art. 1) et peuvent être reconnus comme Égyptiens, en vue de l'application de la « loi électorale du 1^{er} mai 1883 ». (Art. 2) etc... La Cour d'Appel Mixte a déclaré expressément que cette loi de 1900 n'avait pas pour objet de définir la nationalité des sujets locaux qui à l'époque de sa promulgation étaient de nationalité ottomane (2).

2° *La Jurisprudence Mixte et le mot « étrangers »*

Fallait-il entendre par « étrangers » tous ceux qui ne sont pas sujets ottomans ou bien seulement les nationaux de l'une des puissances ayant adhéré à la Réforme Judiciaire ?

D'après la Jurisprudence Mixte, tous ceux qui ne sont pas ottomans par la définition de la loi ottomane sur la nationalité, sont étrangers.

(1) *Gaz. trib. Mixtes*, XIII, 341.

(2) Déc. 1922, *Gaz. trib. Mixtes*, XIII, 286.

La Juridiction Mixte tendait à étendre sa compétence sur tous les étrangers résidant en Egypte, peu importe que ces étrangers relèvent d'une puissance capitulaire ou non capitulaire.

Toutefois, cette jurisprudence a décidé que, si la puissance étrangère à laquelle appartient le plaideur jouissait des droits et privilèges garantis par les Capitulations ou par les usages dérivant de celles-ci, il était nécessaire, pour que la compétence en revienne aux tribunaux Mixtes, que cette puissance ait donné son adhésion à la Réforme Judiciaire.

Cette Jurisprudence peut s'illustrer par les deux exemples que voici :

Contestation entre un Egyptien et un Ottoman originaire (Syrien P. E.) = incompétence des T. M.

Contestation entre un indigène, d'une part, et un Marocain ou un Brésilien, d'autre part : compétence des Tribunaux Mixtes malgré que, ni le Maroc ni le Brésil n'aient adhéré à la Réforme ; l'adhésion à la Réforme n'était requise que pour les Puissances dont les nationaux jouissaient des droits et privilèges garantis par les Capitulations ou par les usages dérivant de celles-ci, ce qui n'était ni le cas des Marocains, ni celui des Brésiliens (1).

La jurisprudence a été souvent contredite et cette contradiction a amené la Cour d'Appel Mixte, toutes chambres réunies, à formuler son opinion le 2 mai 1929 dans deux arrêts qui resteront fondamentaux sur cette question.

Après avoir affirmé une fois de plus que, d'après l'article 9 du R. O. J. des Tribunaux Mixtes, ceux-ci sont

(1) Arrêts de la Cour d'Alexandrie, 10 février 1882 (Brésil), 8 mars 1883 (Maroc).

compétents pour tous litiges entre étrangers de nationalité différente ou entre étrangers et sujets locaux et qu'il n'y a pas lieu de distinguer suivant que ces étrangers sont les ressortissants des Puissances Capitulaires ou non, la Cour déclare dans le premier arrêt (Gouvernement Egyptien contre Mohamed bey Saadi) que la Juridiction Mixte reste incompétente « à l'égard des sujets de la République Turque dans leurs litiges avec les sujets égyptiens ». Dans le deuxième arrêt (Georges Khayat contre Héritiers de Georges Sursock), la Cour décide que la juridiction Mixte doit aussi rester incompétente à l'égard des « ressortissants des Etats constitués par les Puissances détachées de l'ancien Empire Ottoman en vertu du traité de Lausanne dans leurs litiges avec les sujets égyptiens ».

Voici un extrait de l'exposé des motifs du premier arrêt :

1° Les privilèges des Capitulations ayant été accordés par l'Empire Ottoman aux étrangers vivant en Egypte notamment, on ne saurait concevoir comment ceux-ci à la charge desquels lesdits privilèges étaient institués pourraient aujourd'hui prétendre en bénéficier.

Par suite et par application du décret du 27 mars 1929, les Turcs ne bénéficient d'aucun traité. En vertu d'un usage d'un sens contraire, ils se trouvent soumis à l'article 15 du R. O. J. des Tribunaux : sujets ottomans ou égyptiens protégés d'une puissance étrangère ayant adhéré à la réforme.

C'est là aussi une question qui s'est posée dès l'origine. Ces protégés devaient-ils être considérés, au point de vue de la compétence judiciaire, comme des indigènes ou comme des étrangers ?

La jurisprudence Mixte a opté pour la deuxième solu-

tion. On a objecté à cette jurisprudence que la question relevait du droit international et ne pouvait être tranchée que par un accord diplomatique ; on a objecté que les Tribunaux Mixtes étaient liés par le texte du Règlement d'Organisation Judiciaire, et que ce texte visait uniquement la nationalité des plaideurs, pour en faire dépendre la compétence de la juridiction, sans se préoccuper des événements qui, comme la protection, pouvaient, tout en laissant la nationalité intacte, modifier les effets que la nationalité produit normalement (1).

On a répondu que le R. O. J. n'a abrogé les Capitulations que sur les points qui y sont directement et expressément contraires, et que, puisque le R. O. J. ne contient aucune disposition relative à la condition des protégés et aux effets de la protection, la question de savoir quelle est cette condition et quels sont ces effets doit être résolue par les Capitulations et par les Capitulations seulement, c'est-à-dire par le principe de l'assimilation des protégés aux nationaux de la puissance protectrice. La Réforme judiciaire n'a pas pu porter atteinte à ce principe, et il n'est pas douteux que les puissances étrangères, en stipulant pour leurs nationaux, ont entendu stipuler pour leurs protégés.

II. — LA NATIONALITÉ ÉGYPTIENNE A LA VEILLE DE LA CONFÉRENCE

1° Acquisition de la nationalité

Le décret loi du 26 mai 1926, promulgué par les soins du Pouvoir Exécutif sans l'approbation du Parlement,

(1) La Cour d'Alexandrie dans un arrêt du 20 juin 1878 a tenu compte de ces objections dans une certaine mesure.

alors suspendu, fut la première loi sur la nationalité égyptienne, depuis la séparation de l'Egypte de la Turquie.

Après le décret-loi n° 24 du 27 février 1929 qui a modifié certaines dispositions de ladite loi, la nationalité égyptienne s'acquiert par la filiation.

Sont Egyptiens :

1° Tous les enfants nés, soit en Egypte, soit à l'étranger d'un père égyptien (art. 5).

2° Tous les enfants nés à l'étranger d'une mère Egyptienne tant que la filiation paternelle n'est pas légalement établie (article 18 alinéa 2).

Elle s'acquiert aussi par la naissance sur le territoire égyptien.

Sont Egyptiens :

1° Les enfants nés en Egypte d'un père ou de mère inconnus.

2° Les enfants nés en Egypte d'un père étranger qui y est lui-même né lorsque cet étranger se rattache par la race, à la majorité d'un pays de langue arabe ou de religion musulmane (art. 16 al. 41).

Naturalisation ; Deux sortes de naturalisation.

1° Accordée par la loi spéciale à l'étranger qui aura rendu des services éminents à l'Egypte (art. 2).

2° La naturalisation ordinaire accordée par décret (art. 8).

Conditions : Dix ans de résidence habituelle, bonne vie et mœurs, posséder des moyens d'existence, connaître la langue arabe.

2° *Perte de la nationalité égyptienne*

Pour abandonner la nationalité égyptienne, une autorisation par décret est nécessaire.

La loi admet la perte de la nationalité égyptienne par le mariage d'une Égyptienne avec un étranger, mais à la condition que le fait du mariage lui fasse acquérir la nationalité du mari.

D'autre part, elle fait acquérir à l'étrangère qui épouse un Égyptien, la nationalité de ce dernier (art. 14 al. 1 et 2) ; même principes que ceux appliqués en Belgique, en Italie, en Angleterre, en Espagne, en Grèce et en France (avec la différence que la femme française qui épouse un étranger ne perd sa nationalité française que lorsqu'elle déclare expressément, à l'occasion de son mariage, vouloir suivre la nationalité de son mari).

Enfin, la nationalité égyptienne se perd encore par suite de l'entrée d'un Égyptien au service d'une puissance étrangère, sans qu'il ait obtenu l'autorisation du Gouvernement Égyptien et lorsqu'il garde cet emploi malgré l'intimation qui lui est faite de l'abandonner (art. 13).

Le décret-loi n° 92 1931 ajoute le cas d'un Égyptien résidant hors d'Égypte et affilié à une organisation dont l'objet est le renversement de l'ordre social établi. Il pourra être déclaré déchu de sa nationalité.

Cette loi égyptienne sur la nationalité a rendu des services éminents à l'organisation judiciaire.

L'existence d'une loi sur la nationalité, ayant défini le terme « Égyptien », a dissipé les difficultés qu'il y avait jadis de savoir qui est Égyptien et qui ne l'est pas. Restait à savoir ce que l'on entend par « étranger », relativement à la compétence des tribunaux Mixtes, ce sera l'œuvre de la Conférence de Montreux que nous étudions dans les chapitres suivants.

DEUXIÈME PARTIE

CHAPITRE I

LA CONFÉRENCE DE MONTREUX

La liquidation du régime capitulaire était prévue dans le traité anglo-égyptien du 26 août 1936, mais la réalisation de cette liquidation nécessitait le consentement et l'approbation des autres puissances capitulaires.

Pour obtenir cette approbation, le Gouvernement Egyptien invita par une lettre circulaire en date du 16 janvier 1937, à une conférence qui devait avoir lieu le 12 avril 1937 à Montreux, les douze puissances capitulaires suivantes :

Angleterre, Belgique, Danemark, Espagne, Etats-Unis d'Amérique, France, Grèce, Italie, Norvège, Pays-Bas, Portugal et Suède.

Voici le texte de cette circulaire :

Le Caire, le 16 janvier 1937.

Monsieur le Ministre,

Malgré une organisation politique, administrative et économique moderne, l'Egypte reste le seul pays où

subsiste encore pour les étrangers un régime basé sur des privilèges qui leur ont été bénévolement accordés au seizième siècle pour des motifs qui ont entièrement disparu. Alors que les Puissances Capitulaires ont accepté ailleurs et notamment en Turquie et en Iran, l'abolition des Capitulations, ce régime, contraire aux principes du droit moderne, s'est perpétué jusqu'à ce jour en Egypte, entravant l'évolution et le progrès du pays et portant une atteinte sensible à la souveraineté de l'Etat et à la dignité de la Nation.

Une situation aussi singulière doit prendre fin. Le Gouvernement Royal est persuadé que le retour immédiat au droit commun par l'abolition des Capitulations ne peut être que favorablement accueilli par les Puissances Capitulaires ; l'esprit de justice qui les anime, la saine compréhension des intérêts en cause, la tolérance dont elles ont fait preuve dans la solution de cas analogues, l'amitié traditionnelle qui les unit à l'Egypte, en sont garants.

De cette abolition, il résultera nécessairement que le Gouvernement Royal reprendra, à l'égard des étrangers résidant sur nos territoires, sa pleine souveraineté en matière législative.

Le Gouvernement Royal tient d'ailleurs à déclarer qu'il entend continuer à suivre, en matière de législation applicable aux étrangers, les principes généralement adoptés dans la législation moderne, et qu'en ce qui concerne spécialement la législation d'un caractère fiscal, il ne fera aucune discrimination ni à l'encontre des étrangers, ni à l'encontre des sociétés étrangères.

L'abolition des Capitulations doit comporter également la suppression des Juridictions d'exception fonctionnant pour les étrangers sur le territoire égyptien et

l'existence de la pleine juridiction par les Tribunaux Nationaux.

Toutefois, le Gouvernement Royal est disposé à admettre l'établissement d'un régime provisoire, d'une durée à fixer et qui comporterait le maintien des Tribunaux Mixtes avec une organisation et une juridiction révisées et le transfert aux Tribunaux Mixtes de la juridiction actuellement exercée par les Tribunaux Consulaires.

Soucieux non seulement de maintenir, entre étrangers et Egyptiens, une coopération étroite, mais désireux de développer cette coopération, de la rendre plus aisée et plus féconde en la poursuivant désormais dans le cadre normal des règles de droit commun établies par le droit des gens moderne, le Gouvernement Royal a l'honneur de proposer à l'adhésion des Puissances la reconnaissance de l'abolition des Capitulations ainsi que l'établissement d'un régime provisoire, pendant une période transitoire, à l'expiration de laquelle les Tribunaux Mixtes et Consulaires céderont aux Tribunaux Nationaux la part qu'ils détiennent dans l'administration de la Justice en Egypte.

En conséquence, le Gouvernement Royal invite le Gouvernement.... à participer, par l'envoi d'un ou plusieurs délégués munis des pouvoirs nécessaires, à la Conférence qui se tiendra à Montreux le 12 avril 1937 dans le but de conclure une convention entre les Puissances intéressées d'une part et l'Egypte d'autre part, sur les questions exposées ci-dessus.

Je vous serais reconnaissant, Monsieur le Ministre, de vouloir bien porter ce qui précède à la connaissance

de votre Gouvernement et le prier de faire connaître sa réponse en temps utile.

Je saisis cette occasion, etc...

Le Ministre des Affaires Etrangères,

(s) WAÛYF BOUTROS GHALI.

Une seconde lettre programme (une note) en date du 3 février 1937 portait à la connaissance des Puissances Capitulaires, « les principes essentiels qui devraient être à la base du régime transitoire dont le Gouvernement Egyptien est disposé à admettre l'établissement ».

Les Puissances Capitulaires ont toutes accepté l'invitation et sur les rives du Lac Léman, la conférence dura du 12 avril, date de l'ouverture de la Conférence des Capitulations, jusqu'au 11 mai, date de la signature des Actes.

L'ouverture de la Conférence. — Après avoir remercié les délégués des Puissances représentées à la Conférence, Nahas Pacha, le président de la Délégation Egyptienne posa immédiatement la question avec cette franchise et cette simplicité exemplaires :

« Le problème dont nous recherchons ensemble la solution est en somme des plus simples et des plus clairs. Nous le posons avec une complète franchise, en demandant l'abolition immédiate des capitulations et ce faisant, nous ne revendiquons là rien qui puisse susciter des craintes ou des appréhensions.

« Il nous suffit, pour démontrer la justice de notre cause, de rappeler que tous les Etats tendent à établir l'égalité de traitement pour leurs ressortissants par rapport aux nationaux, alors que *l'Egypte ne veut que*

rétablir l'égalité de ses nationaux par rapport aux étrangers résidant sur son territoire. »

Citons encore les passages suivants du discours de Nahas Pacha, où il confirme une fois de plus que ce que l'Égypte est venue chercher à Montreux, c'est bien son indépendance, l'indépendance politique et économique dont elle était jusqu'alors privée.

« Les Capitulations, disait Nahas Pacha, sont un régime d'exception incompatible avec l'esprit du temps et qui ne cadre plus avec la situation actuelle de l'Égypte. A l'égard de notre vie nationale, elles constituent une atteinte flagrante à la dignité du pays, à l'exercice de sa souveraineté et à l'efficacité de son rôle parmi les Etats civilisés.

« Ce régime a, du reste, disparu de presque tous les pays où il existait, notamment en Turquie où il avait pris naissance et dont nous avons hérité. N'est-il pas étrange qu'à l'heure actuelle il subsiste encore en Égypte ?

« On le conçoit d'autant moins que les progrès que l'Égypte a marqués dans tous les domaines sont la preuve de son haut degré d'évolution. En effet, elle a fondé sur les bases les plus modernes le système de législation, l'administration de la justice, l'organisation de l'administration de la justice, l'organisation de l'administration intérieure, des finances et de la police.

« En outre, l'Égypte est régie par une Charte constitutionnelle inspirée des principes les plus évolués et sa vie parlementaire est libre et stable. Pays essentiellement pacifique, respectueux des intérêts légitimes, son hospitalité est légendaire. Nous nous présentons donc ici, assurés que la survivance des Capitulations vous paraîtra aussi inadmissible qu'à nous-mêmes.

« J'ai dit qu'elle portait atteinte à la souveraineté de l'Egypte. Primitivement destinées à garantir les étrangers contre les exactions des vexations en matière d'impôts et de taxes, les dispositions relatives à leur établissement ont vu, avec le temps et successivement, se greffer sur cette garantie de soi-disant immunités fiscales, tendant à ce qu'un étranger ne puisse être imposé que du consentement de l'Etat dont il relève.

Vous serez certainement d'avis qu'une telle situation est intolérable et vous pèserez bien les effets de semblables restrictions dans un mode d'économie complexe et d'exigences financières sans cesse accrues. Aucun progrès continu n'est dès lors possible, comme une action sociale de longue haleine. Parmi les servitudes que les Capitulations ont fait naître par des interprétations erronées et abusives, celle de l'immunité fiscale est un des poids les plus lourds qui pèsent sur la liberté d'action de l'Etat Egyptien qui ne peut évidemment imposer ses nationaux sans imposer les étrangers, à la fois par équité élémentaire et pour éviter les détours et les fuites ».

Après avoir exposé de la même façon et avec la même clarté les immunités législatives et judiciaires nées des mêmes erreurs et des mêmes interprétations, Nahas Pacha, en envisageant la situation des Tribunaux Mixtes qui furent conçus comme un régime provisoire en attendant l'organisation des juridictions nationales, rappela qu'une organisation judiciaire nationale s'était réalisée depuis longtemps, que des codes s'inspirant des derniers progrès de la législation furent élaborés pour être appliqués par les tribunaux nationaux et que ces codes, ainsi que l'organisation de ces nouveaux tribunaux, présentaient même des améliorations par rapport

à l'organisation et aux codes établis antérieurement pour les tribunaux mixtes.

Nahas Pacha déclarait, après avoir exposé ainsi la situation des tribunaux mixtes, que l'on pouvait donc légitimement considérer que leur terme était échu, que l'Egypte, soucieuse de donner une preuve de sa modération et désireuse de sauvegarder, dans la mesure du possible, les intérêts des personnes qui se rattachent par leurs travaux à cette institution, n'a pas voulu envisager leur suppression immédiate et accepte de les maintenir pendant une période raisonnable et non indûment prolongée.

Après avoir terminé son exposé du projet que la délégation égyptienne devait déposer sur le bureau de la conférence, dans ses grandes lignes, avec une netteté remarquable et une clarté rare, Nahas Pacha disait :

« Que les étrangers qui ne nous connaissent pas se rassurent. Dans quel pays du monde voit-on harmonie plus complète entre nationaux et étrangers ? Où trouver une hospitalité, une tolérance, une affabilité dans les rapports, une amitié enfin aussi véritable, ancrée dans le cœur depuis si longtemps qu'elle est devenue traditionnelle et comme naturelle. A ces sentiments d'amitié s'ajoute un autre facteur, l'intérêt que nous avons de conserver une collaboration bienfaisante et qui promet pour l'avenir les plus beaux fruits. Je me dois aussi de rendre un public hommage aux savants, aux instituteurs, aux financiers, aux commerçants, à toutes ces générations d'étrangers de talent et de bonne volonté qui, depuis plus d'un siècle, apportent à notre pays les trésors de leur savoir, de leur expérience, de leur énergie. Leur souvenir présidera toujours aux relations cordiales qui existent si heureusement entre tous les habi-

tants de notre pays et répond de l'accueil particulièrement bienveillant que l'Égypte réserve à ses hôtes étrangers. »

Le Président de la délégation Égyptienne terminait ainsi son discours :

« Après le traité d'amitié et d'alliance que nous avons conclu avec la Grande-Bretagne, l'Égypte compte rentrer bientôt à la Société des Nations, pour assumer librement, sa part de responsabilités internationales au service de la paix et de l'humanité, en parfaite égalité avec les autres puissances.

« L'Égypte a le sens de ses vraies responsabilités, mais elle n'en serait pas digne si elle n'avait la préoccupation constante de travailler en accord avec tous, pour assurer à tous la justice et la paix.

« Du reste, vos compatriotes qui habitent chez nous, l'ont depuis longtemps compris, et c'est ainsi qu'ils ont pris une part effective aux réjouissances nationales qui ont accompagné la signature du traité anglo-égyptien. Et si, ayant vécu dans la pacifique vallée du Nil, ils ont vu, même aux heures les plus difficiles, leurs personnes et leurs biens efficacement protégés, comment ne seraient-ils pas assurés que cette protection sera encore plus efficace dans un régime normal et régulier ?

« C'est pour nous une grande satisfaction de voir que, tout en conservant fidèlement leurs attaches sentimentales et intellectuelles, avec leur patrie d'origine, vos compatriotes n'hésitent pas à entrer tout de même dans le giron de la patrie égyptienne qui entend étendre indistinctement à toutes les activités, le bienfait de lois justes, modérées et libérales.

« Nous voulons aboutir et nous devons aboutir. Quelque grands que soient les intérêts en jeu, le succès de

la Conférence représentera un intérêt plus grand, car il sera interprété par l'Egypte comme la preuve concluante de l'amitié traditionnelle qui lie les Egyptiens et les Etrangers ».

A ce discours éloquent, riche surtout par la justice de la cause qu'il défendait, les représentants des douze puissances répondirent par des déclarations de confiance et de touchante courtoisie, admettant, chacun pour sa part, le principe de l'abolition des Capitulations. En effet, le fait même de répondre à l'invitation voulait dire l'admission de ce principe, la Conférence n'ayant pour but que l'abolition des Capitulations. Mais nous verrons bientôt que malgré l'accord unanime sur ce principe, des difficultés se soulevèrent dès la discussion du premier article et que plusieurs propositions furent faites pour enlever à ce principe le plus clair de sa substance.

M. Fabra Ribas (Espagne), résumait dans la formule suivante les principes invoqués par le chef de la Délégation Egyptienne et désignait les points principaux à retenir de ce discours.

1° L'affirmation que l'Egypte réclame l'égalité de traitement des ressortissants étrangers et des nationaux, prouve que l'Egypte ne veut en effet qu'établir l'égalité de ses nationaux par rapport aux étrangers résidant sur son territoire ;

2° La volonté d'exercer, en pleine dignité, la souveraineté de l'Egypte et l'efficacité du rôle que ce pays a le droit de jouer parmi les Etats civilisés ;

3° La déclaration solennelle que d'une part, la charte constitutionnelle inspirée des principes les plus évolués et, d'autre part, la vie parlementaire libre et stable de

l'Egypte, sont les garanties les plus sûres tant pour les ressortissants étrangers que pour les nationaux ;

4° L'annonce de l'entrée de l'Egypte dans la Société des Nations pour assumer librement sa part de responsabilités internationales au service de la paix et de l'humanité.

L'organisation des travaux de la Conférence. — La Délégation égyptienne n'a pas seulement exposé ses propositions dans les deux circulaires des 16 janvier et 3 février 1937 et dans le discours de son président, elle les a aussi formulées, d'une façon précise et elle les a déposées sur le bureau de la Conférence, sous forme de deux projets. Le premier contenait un projet de convention traitant surtout des questions politiques et administratives de portée générale, le second était un nouveau projet de règlement d'organisation judiciaire des tribunaux mixtes.

Sur l'invitation de la France, le premier délégué de l'Egypte, S. E. Nahas Pacha, fut élu président de la Conférence.

Sur deux propositions de Nahas Pacha, S.E. M. G. Motta, président de la Conférence helvétique, fut élu président d'honneur, et M. Agnides fut désigné comme secrétaire général.

Sur proposition du Secrétaire Général, il fut formé deux Commissions :

La première, dite « Commission Générale » avait pour mission l'examen du projet de Convention.

La deuxième avait pour mission l'examen du projet du nouveau Règlement d'Organisation judiciaire des Tribunaux Mixtes.

Lorsque les travaux de ces deux commissions furent

suffisamment avancés, il fut institué un Comité de rédaction et de coordination, chargé de mettre sur pied les textes dans leur forme définitive.

La Commission générale était présidée par M. Politis.

La Commission du règlement par M. Hansson.

Toutes les délégations prenaient part, au complet, aux deux séances des deux Commissions qui devaient se réunir régulièrement, l'une le matin, l'autre l'après-midi et qui parvinrent, après trois semaines de travail à soumettre à l'examen et à l'approbation de la Conférence, les textes signés finalement.

Quant au Comité de rédaction et de coordination, présidé également par M. Politis, il comprenait principalement un ou deux membres de certaines délégations, et exceptionnellement des membres de certaines délégations, qui avaient à présenter un amendement spécial. L'Égypte y était représentée par L.L.E.E. Makram Ebeid Pacha et Abdel Hamid Badouiu Pacha.

Les accords de la Conférence. — Les accords signés à Montreux, le 8 mai 1937, entre l'Égypte et les Puissances Capitulaires, comprenant :

1° L'Acte final de la Conférence.

2° La Convention concernant l'abolition des Capitulations en Égypte.

3° Le nouveau « Règlement d'Organisation Judiciaire » des tribunaux mixtes pour la « période transitoire » du 15 octobre 1937 au 14 octobre 1949.

4° Le « Protocole ».

5° La Déclaration du Gouvernement Royal Égyptien.

6° Les « Lettres » échangées entre la Délégation Égyptienne et diverses Délégations étrangères.

7° Le Rapport du Comité de Rédaction et de Coordination.

Dans un dessein de clarté, nous diviserons l'étude des Accords en trois sections :

I. — La Convention.

II. — Le Nouveau Règlement d'Organisation Judiciaire.

III. — Le Statut légal des Etrangers.

Section I. — La Convention

En exposant les grandes lignes de la Convention, nous étudierons dans les chapitres suivants, ses principes généraux et ceux du nouveau « Règlement d'Organisation Judiciaire » à la lumière des débats du procès-verbal. A l'examen de chaque principe, les textes qui le concernent seront adjoints. Dans un but de clarté et pour un motif d'explication, nous avons jugé utile d'accompagner les textes adoptés finalement, de ceux des avant-projets déposés le 12 avril 1937 par la Délégation Egyptienne sur le bureau de la Conférence, comme base de discussion. Dans le même but et pour le même motif, nous publierons également les commentaires du rapport explicatif du Comité de rédaction et de coordination.

Toutefois, nous devons nous écarter de cette méthode à certains endroits, par exemple, quand nous aurons à traiter les principes qui chevauchent sur plusieurs articles, comme la question du statut personnel, ou quand nous aurons à parler de questions de détail, comme la nomination des juges, leur nationalité, etc...

1. — L'ABOLITION DES CAPITULATIONS

Avant-projet égyptien

ARTICLE PREMIER. — « Les
« Hautes Parties Contrac-
« tantes déclarent accepter,
« chacune en ce qui la con-
« cerne, l'abolition complète
« des Capitulations en Egyp-
« te à tous les points de
« vue. »

Texte définitif

ARTICLE PREMIER. — « Les
« Hautes Parties Contrac-
« tantes déclarent accepter,
« chacune en ce qui la con-
« cerne, l'abolition complète
« des Capitulations en Egyp-
« te à tous les points de
« vue. »

Rapport explicatif

Article premier. — « La Commission avait adopté en principe cet article et l'avait renvoyé pour la rédaction au comité (P. V. 2. p. 27). Les variantes proposées ayant été retirées par les Délégations intéressées, le Comité s'est rallié au texte du projet.

Cette disposition, qui a un caractère général, comporte nécessairement l'abrogation de tout traité, acte, arrangement ou usage, qui serait contraire aux dispositions de la Convention.

A cette occasion, le Comité tient à signaler qu'il avait été saisi de la proposition de faire figurer comme annexe à la Convention une liste (document C.C.M. C.G. 12) des traités et autres actes internationaux qui se trouvent ainsi abrogés. Cette idée n'a pas été retenue par le Comité parce que certaines délégations ont préféré s'en tenir à la formule générale de l'article premier et que certaines autres n'ont pas été en mesure de procéder à l'examen de la liste en question ».



La lecture du premier article de l'avant-projet égyptien souleva des discussions longtemps indécises. La Délégation Egyptienne a fini par gagner la partie et on a adopté dans la Convention l'article premier tel qu'il a été proposé.

Les Capitulations une fois supprimées, quel régime devait les remplacer ? Car il ne s'agit pas simplement d'abolir le régime capitulaire, mais de lui en substituer un autre, disaient les délégués des Puissances Capitulaires.

Pas de substitution, disaient les délégués égyptiens. Mais à la place du régime qui disparaîtra, le régime normal apparaîtra, celui qui est reconnu par le Droit International, dans tous les Etats libres et indépendants.

Les délégués égyptiens combattirent avec clairvoyance et acharnement les différentes tentatives faites par les différentes Puissances pour les entraîner à reconnaître le principe de la substitution.

La première des trois tentatives dans ce sens fut celle de M. Messina, déclarant que « le fait même que la « Délégation égyptienne propose toute une série d'articles pour remplacer ce régime par un nouveau, implique la constatation qu'il ne s'agit pas de supprimer « purement et simplement le régime actuel, mais bien « de lui en substituer un autre » (1).

Pour concrétiser cette idée, M. Messina suggéra la formule suivante : « Les Hautes Parties contractantes « consentent, chacune en ce qui la concerne, à ce que « les Capitulations en Egypte soient abolies et à ce que

(1) Voir P.V., p. 58.

« la condition des étrangers soit régie par les règles du droit international et conformément aux dispositions suivantes ».

Une deuxième suggestion a été formulée par M. de Tesson (France).

D'après le premier délégué français, « il conviendrait d'énumérer expressément les textes que l'Egypte désire abroger. Une telle procédure serait pour les Délégations un moyen de se rendre compte des conséquences de chacune des décisions qu'elles pourraient prendre » (1).

Une troisième proposition était faite par M. Wathelet (Belgique).

Celle-ci tendait à « trouver la meilleure méthode pour aborder le problème ». Celui-ci doit être examiné à trois points de vue et tout d'abord au point de vue législatif. Il s'agit des garanties éventuelles à demander en ce domaine ».

Il faudra ensuite « examiner le problème pour ce qui touche au domaine judiciaire. Ce problème est posé déjà, puisqu'il s'agit du transfert de la juridiction des tribunaux consulaires, en totalité ou en partie, moyennant certaines conditions et garanties, aux Tribunaux Mixtes, à titre provisoire et plus tard, semble-t-il aux Tribunaux Mixtes ».

Le troisième problème à étudier est celui d'un statut légal des étrangers, puisque les Capitulations qu'on se propose de supprimer « sont un véritable traité d'établissement » (2).

Pour la Délégation Egyptienne, une addition ou une modification quelconque à l'article premier serait une

(1) Voir P.V., p. 58.

(2) Voir P.V., p. 59.

atteinte au principe même de l'abolition. « L'Egypte
« veut arriver à une situation normale; elle veut être
« placée sur le même pied que les Etats Libres et Indé-
« pendants ».

Tel est le principe consacré par le premier article, qui est d'une importance fondamentale pour la Délégation Egyptienne, car il pose la question essentielle dont est saisie la Conférence et c'est la réponse à cette question que la Délégation Egyptienne désire en recevoir.

Nous pouvons ramener l'échange de vues (dans le procès-verbal des débats) à deux problèmes : l'un relatif à l'article premier et l'autre au contenu de la Convention.

Le Délégué Italien, M. Messina, dans ses arguments que nous avons présentés, supposait une formule qui rattachait le premier article aux articles qui devaient suivre. Pour combattre la thèse de « substitution » sous la forme de cette combinaison, le délégué égyptien, Makram Ebeid Pacha, a fait remarquer que les dispositions qui suivent l'article premier sont commandées par la notion de transition. Or, l'article premier comporte une réalité permanente qui est l'abolition des Capitulations.

Faire allusion aux « dispositions suivantes » dans l'article premier, laisserait supposer qu'il y a également, au même titre de permanence, d'autres dispositions que l'abolition des Capitulations.

Quant à la même thèse (l'énumération des textes qui devaient être abrogés) proposée par le délégué français, M. de Tessan, c'était vraiment une chose impossible qui devait entraîner l'Egypte à substituer le régime capitulaire en vigueur, à un autre régime capitulaire. Nous référons le lecteur aux chapitres précédents où nous avons suffisamment montré que les Capitulations les

plus importantes, en Egypte, résultaient d'usages et de pratiques plutôt que de textes. Toute énumération serait avec la meilleure volonté du monde, incomplète.

Aussi, la Délégation Egyptienne n'a-t-elle pas manqué d'invoquer un précédent récent. Lorsque le traité de Lausanne a aboli les Capitulations turques, il n'a pas été question de chercher ce qui pouvait être conservé et ce qui pouvait être supprimé.

Quant aux remarques du délégué belge, M. Wathelet, concernant le statut légal et l'établissement des étrangers, la Délégation Egyptienne a fait observer que c'était là une question de droit international. Quels que soient les traités d'établissement dont puissent bénéficier les étrangers, leurs droits en cette matière ne peuvent constituer nullement un privilège ; ils découlent des règles du droit international.

Makra Pacha déclara que l'Egypte serait, d'ailleurs, à tout moment, disposée à conclure des traités d'établissement avec toutes les puissances, comme elle l'avait déjà fait avec la Turquie.

Au cours de la discussion, un autre argument en faveur de la thèse de substitution venait s'ajouter : « Si
« l'on inscrit en tête de la Convention un texte qui sup-
« prime purement et simplement l'édifice complet des
« Capitulations, sans qu'il y ait de référence à cette
« idée que l'abolition des Capitulations ne place pas
« la masse des intérêts étrangers en Egypte devant le
« néant, mais substitue un régime nouveau au régime
« ancien, on risque de rencontrer quelques difficultés.

« L'interprète de l'avenir, avec une Convention com-
« mençant par un texte absolu, ne comportant aucune
« nuance, pourrait interpréter la Convention systéma-
« tiquement contre les intérêts étrangers ». (P.V., p. 61).

C'était là vraiment un argument bien faible que la Délégation Egyptienne n'eut pas de mal à combattre, en soutenant que le seul fait de l'existence d'un ensemble de stipulations suffit pour indiquer, sans qu'il y ait lieu de l'énoncer expressément, que ce n'est pas seulement l'article premier qui régira le statut des étrangers; en effet, si l'article premier stipule simplement l'abolition des Capitulations, l'article 2 énonce la garantie, garantie qui est pour les étrangers, soumis désormais à la loi égyptienne, les principes du droit international.

Devant ces arguments, résumés plus haut et invoqués par les délégués égyptiens, les délégués des puissances ont fini par se retirer de la partie. Avec une finesse digne d'un diplomate français, M. de Tessan déclarait, le premier, qu'aucune confusion ne devait régner. La Délégation française a déclaré la veille — disait M. de Tessan — qu'elle acceptait l'abolition des Capitulations; elle a renouvelé et confirmé cette déclaration. Il ajouta que c'était « dans un souci objectif de clarté » qu'il avait proposé la méthode d'énumérer les textes ou les usages qui devaient être supprimés. Les délégués des autres puissances suivirent M. de Tessan.

M. Wathelet déclarait à son tour que sa proposition ne visait que la question de méthode et qu'il considérait l'article premier comme déjà acquis.

Ensuite, M. Messina soulignait « que sa proposition « avait une valeur non pas politique, mais exclusive-ment technique ».

L'article premier fut renvoyé au Comité de Rédaction et de Coordination. Il fut adopté en seconde lecture.

Le but de l'Egypte avait été atteint. Les Capitulations sont abolies sous toutes leurs formes et à tous les points

de vue. Le principe fondamental formulé dans l'article premier est la base sur laquelle repose entièrement la Convention et dont s'inspirent son esprit et ses textes.

Tel que l'a commenté le rapport du Comité de Rédaction et de Coordination, cet article, en raison de son caractère général, « comporte nécessairement l'abrogation de tout traité, acte, arrangement en usage qui « serait contraire aux dispositions de la Convention ».

2. — SOUMISSION DES ÉTRANGERS A LA LÉGISLATION ÉGYPTIENNE

Contrairement au principe général déclaré par la Révolution française, celui de la séparation des pouvoirs, les juges Mixtes étaient en même temps juges et législateurs. Chose unique qu'on ne pouvait rencontrer nulle part ailleurs qu'en Egypte. Le pouvoir législatif du Gouvernement Egyptien était fort restreint. Il n'y a pas lieu de s'étendre ici sur la question, nous avons déjà parlé de la compétence législative des tribunaux Mixtes dans le chapitre premier (première partie).

La soumission des étrangers à la Législation Egyptienne est une conséquence qui découle naturellement de l'abolition des Capitulations en matière législative et de la suppression des restrictions qui portaient atteinte à la souveraineté de l'Etat Egyptien.

Quelle sera désormais la garantie pour les étrangers qui devra se substituer aux Capitulations ? C'est l'objet de l'article 2 de la Convention.

*Article 2**Avant-projet égyptien*

Sous réserve des principes du droit international, les étrangers seront soumis à la législation égyptienne en matière pénale, civile, commerciale, administrative, fiscale ou autres.

Texte définitif

Sous réserve des principes du droit international, les étrangers seront soumis à la législation égyptienne en matière pénale, civile, commerciale, administrative, fiscale ou autres.

« Il est entendu que la législation à laquelle les étrangers seront soumis ne sera pas incompatible avec les principes généralement adoptés dans les législations modernes, et ne comportera pas, spécialement en matière fiscale, de discrimination au détriment des étrangers ou au détriment des sociétés constituées conformément à la loi égyptienne dans lesquelles les étrangers ont des intérêts sérieux.

« La disposition qui précède, en tant qu'elle ne constitue pas une règle reconnue de droit international, ne sera applicable que durant la période transitoire ».

Rapport explicatif

« Le texte initial de cet article a été maintenu par le Comité dans la forme adoptée en première lecture par la Commission Générale dans sa séance du 23 avril 1937 ». (P.V. 5).

« Le Comité a décidé d'insérer deux nouveaux alinéas s'inspirant, le premier de l'amendement proposé par la Délégation du Royaume-Uni tendant à l'insertion d'une clause de non-discrimination (document C.C.M./

« C.G. 1) et le second de la contre-proposition de la
« Délégation Egyptienne (C.C.M./C.G. 8).

« Le texte arrêté est celui de la contre-proposition
« en question avec l'addition d'une phrase concernant
« « les sociétés constituées conformément à la loi égyptienne dans lesquelles les étrangers ont des intérêts
« sérieux ».

« Le Comité a estimé superflu de faire une mention
« spéciale des sociétés étrangères, considérant qu'elles
« sont impliquées dans le terme « étrangers ».

« Il a été retenu au cours de l'élaboration de ce texte
« que, parmi les principes généralement adoptés dans
« les législations modernes dont il est fait état dans
« l'alinéa 2 du texte, on doit certainement compter la
« règle du respect des droits légalement acquis.

« Il est en outre entendu que la règle de non-discrimination énoncée au deuxième alinéa du nouveau
« texte, bien qu'envisagée plus spécialement dans son
« application à la matière fiscale, est une règle de caractère général.

« Le terme « législation » dont il est fait usage dans
« l'article 2 est pris dans le sens large qu'il comporte
« dans la langue anglaise ».

Plusieurs délégations ont exprimé leurs vœux de voir ajourner l'examen de cet article. Ainsi, cet examen qui devait avoir lieu à la deuxième séance du 15 avril, fut remis à la séance du 21 avril. Entre temps, deux amendements, modifiant le texte, furent présentés : le premier par la Délégation Britannique et le deuxième par la Délégation Portugaise.

L'amendement de la Délégation Britannique :

« Sa Majesté le Roi d'Egypte s'engage à n'appliquer
« aux étrangers aucune loi qui serait incompatible avec

« les principes généralement adoptés dans la législation
« moderne ou qui, en ce qui concerne notamment les
« lois de caractère fiscal, comporterait une discrimina-
« tion au détriment d'étrangers y compris les sociétés
« étrangères ainsi que les sociétés constituées confor-
« mément à la loi égyptienne dans lesquelles les étran-
« gers ont des intérêts importants ».

L'amendement de la Délégation Portugaise était ainsi conçu :

« Les attributions législatives actuelles des Tribunaux
« Mixtes, en ce qui concerne l'application de la légis-
« lation égyptienne aux étrangers, prendront fin. Sous
« réserve des principes du droit international généra-
« lement adoptés dans les législations modernes et
« qu'aucune discrimination ne sera faite contre les per-
« sonnes physiques ou collectives étrangères, celles-ci
« seront soumises à la législation égyptienne en ma-
« tière civile, commerciale, pénale, administrative ou
« fiscale ».

Ces amendements ont été repoussés par la Délégation Egyptienne qui y opposa un contre-amendement ainsi conçu :

« Il est entendu que la législation à laquelle les étran-
« gers seront soumis ne sera pas incompatible avec les
« principes généralement adoptés dans la législation
« moderne, et en ce qui concerne notamment les lois
« de caractère fiscal, ne comportera pas une discrimi-
« nation au détriment des étrangers. Cette disposition,
« en tant qu'elle ne constitue pas une règle reconnue
« de droit international, ne sera applicable que durant
« la période transitoire ».

L'amendement britannique est une reproduction du

paragraphe 6 de l'annexe à l'article 13 du Traité d'Alliance Anglo-Egyptienne.

Cet amendement créait une obligation contractuelle à la charge de l'Egypte. Obligation qui devait être soumise, en cas de litige, à la solution diplomatique avec possibilité de recours à l'autorité de la Cour permanente de Justice Internationale, conformément à l'article 9 du projet égyptien, si la voie diplomatique se montrait incapable de trancher le différend. Toute autre interprétation permettrait de rétablir le contrôle judiciaire des Tribunaux Mixtes auquel la Convention avait pour but de mettre fin. D'ailleurs, comme nous le verrons, l'article 43 du Règlement d'Organisation Judiciaire dispose que les Tribunaux Mixtes n'ont pas à statuer sur la validité de l'application aux étrangers des lois ou règlements égyptiens.

Quant à la non-discrimination, elle vise surtout les lois fiscales et s'étend sur la législation en général. Tel est l'esprit des rédacteurs de l'amendement britannique et telle est aussi l'interprétation qui se conforme aux termes du Traité Anglo-Egyptien. D'après la Délégation Britannique, « l'égalité du traitement doit être réelle » et non pas légale et superficielle. La non-discrimination de droit ne suffit pas, il faut aussi la non-discrimination de fait. Le Gouvernement Egyptien agit donc contre les dispositions proposées par « l'Amendement Britannique, s'il légiférait à l'aide d'une loi qui, bien que nominale applicable au même titre aux étrangers et aux nationaux, serait rédigée, quant aux détails, d'une manière qui porterait préjudice aux étrangers en aboutissant à une inégalité dans son application pratique » (1).

(1) P.V., p. 87-88.

La Cour Permanente de Justice Internationale, saisie au sujet du traitement des ressortissants polonais à Dantzig (1), avait été d'avis que la non-discrimination implique non seulement l'égalité de droit, mais aussi l'égalité de fait. Bien entendu, la non-discrimination doit être interprétée à la lumière de la pratique internationale dans des dispositions analogues.

La Délégation Egyptienne s'est montrée, au cours des débats, très soucieuse de préciser et de limiter cette non-discrimination.

D'abord, elle exige deux conditions nécessaires : que la non-discrimination soit, en premier lieu, comprise dans son sens le plus restrictif et interprétée à la lumière du Droit International et des usages internationaux et, en second lieu, qu'elle ne porte aucune atteinte à la souveraineté de l'Egypte en matière législative.

La Délégation Egyptienne a fait remarquer que le principe une fois admis, dans son esprit ainsi que dans sa lettre, il n'y avait pas à craindre que le Gouvernement Egyptien ait recours à des moyens détournés pour l'éluder.

Par contre, dans un souci de précision, la Délégation Egyptienne a rappelé que la non-discrimination ne doit pas constituer un privilège en faveur des étrangers par rapport aux nationaux.

En effet, s'il s'agissait d'une application systématique de cette clause de non-discrimination, que de fois ce privilège se manifesterait !

Illustrant sa manière de préciser la non-discrimination, Makram Pacha donna quelques exemples. Il cita

(1) Pour plus de détails concernant l'affaire Dantzig, voir R. Aghion et Y. R. Feldman, *Les Actes de Montreux*. Edition Jos. Vermant, Paris, 1937.

en premier lieu, le droit de visa des passeports. C'est là un droit qui ne peut frapper que les étrangers ; on ne peut pas dire cependant qu'il constitue une discrimination au détriment des étrangers ! De même, ajouta l'ex-ministre des Finances, si le Gouvernement Egyptien estime que les droits payés sur les opérations de bourse doivent être augmentés, on ne pourra pas dire qu'il y a là une discrimination au détriment des étrangers parce que ceux qu'elle atteindra sont en majorité étrangère ! En effet, l'augmentation de ce droit frapperait tous ceux qui font des opérations de bourse, qu'ils soient étrangers ou égyptiens.

De même, on ne pourra dire qu'il y a discrimination à l'encontre des étrangers parce qu'une loi exigerait des qualifications que les étrangers ne peuvent posséder, telle que la connaissance de la langue arabe, par les avocats, ou encore l'examen pour les médecins porteurs de diplômes étrangers pour l'exercice de la médecine en Egypte.

Appliqué systématiquement, le principe de la non-discrimination pouvait uniquement aboutir à la suppression de la souveraineté législative de l'Egypte.

Le même principe pris, au contraire, dans son sens large et interprété conformément aux usages internationaux entre pays souverains, ne pouvait porter aucune atteinte à la liberté législative de l'Etat Egyptien.

Un contre-amendement présenté par la Délégation Egyptienne, limitait l'obligation contractuelle de la non-discrimination aux douze ans de la période transitoire.

Rien de plus juste. Le fait d'imposer éternellement au Gouvernement Egyptien une obligation contractuelle de ce genre équivaldrait, en effet, à une nouvelle forme de Capitulations.

Il a été finalement convenu de limiter la durée de cette obligation à la période transitoire, ainsi que la Délégation Egyptienne l'a voulu.

Mais le fait même d'énoncer que la non-discrimination ne serait que momentanée, laisserait la mauvaise impression que le Gouvernement Egyptien a l'intention préalable d'adopter, après la durée limitée, une politique contraire, portant discrimination au détriment des étrangers.

Afin d'éviter de telles confusions, une nouvelle formule a été élaborée dans une déclaration du Gouvernement Egyptien. Nous la trouvons insérée dans le Protocole annexé à la Convention sous la forme d'une « Déclaration du Gouvernement Egyptien ».

En voici le texte:

« En ce qui concerne l'article 2, alinéa 2, de la Convention et le Protocole relatif à ce texte, le fait d'avoir limité à la durée de la période transitoire l'effet de la règle de la non-discrimination visée dans l'article 2 précité n'implique pas, de la part du Gouvernement Royal Egyptien, l'intention de suivre en cette matière, à la fin de ladite période, une politique opposée de discrimination au détriment des étrangers. Le Gouvernement Royal Egyptien est d'ailleurs disposé à conclure des traités d'établissement et d'amitié avec les diverses Puissances ».

C'est là, tout au moins et tout au plus, une obligation morale à la charge du Gouvernement Egyptien.

Quant à l'obligation contractuelle, bien entendu, son terme sera échu avec la période transitoire.

La clause de la « non-discrimination » n'a pas manqué de soulever plusieurs protestations au Parlement Egyptien lors de la ratification de la Convention. Les Délégations

gués Egyptiens ont été attaqués par des députés et des sénateurs. Quelques-unes de ces protestations n'avaient pas une importance bien grave, nous ne jugeons pas utile de les discuter. Il existe en Egypte, comme dans tous les pays, tout le monde le sait, un parti qui a la manie de faire de l'opposition à tort ou à raison, uniquement dans le but de dresser des obstacles les uns après les autres aux gouvernements au pouvoir, comme si l'unique tâche d'une opposition était de faire surenchère de critiques.

3. — PÉRIODE TRANSITOIRE

Article 3

Avant-projet

La Cour d'Appel Mixte et les Tribunaux Mixtes existants sont maintenus jusqu'au...

A partir du 15 octobre 1937, ils seront régis par le Règlement d'organisation Judiciaire dont le texte est annexé à la présente Convention (Annexe 1).

A la date visée à l'alinéa premier, toutes les affaires pendantes devant les Tribunaux Mixtes seront transférées en l'Etat aux Tribunaux Nationaux pour y être poursuivies jusqu'à leur solution définitive.

La période allant du 15 octobre 1937 jusqu'au... sera dénommée « période transitoire ».

Texte définitif

La Cour d'Appel Mixte et les Tribunaux Mixtes existants sont maintenus jusqu'au 14 octobre 1949.

A partir du 15 octobre 1937, ils seront régis par une loi égyptienne portant

Règlement d'Organisation Judiciaire dont le texte est annexé à la présente Convention.

A la date visée à l'article premier, toutes les affaires pendantes devant les Tribunaux Mixtes seront transférées en l'état et sans frais aux Tribunaux Nationaux pour y être poursuivies jusqu'à leur solution définitive.

La période allant du 15 octobre 1937 jusqu'au 14 octobre 1949 sera dénommée « période transitoire ».

Rapport explicatif

« Maintenu dans la forme adoptée en première lecture par la Commission générale » (P.V. 6, p. 13).

Il a fallu un effort considérable de la part de la Délégation Egyptienne et de certaines autres Délégations pour se mettre d'accord sur la durée de la période transitoire. L'Avant-Projet Egyptien prévoyait une période transitoire, mais laissait à la Commission le soin de remplir le blanc où devait s'inscrire la date de l'expiration de cette période. La discussion fut remise à deux semaines (du 15 jusqu'au 30 avril) pendant lesquelles des points de vue furent échangés entre les délégations afin d'aboutir à une solution définitive.

La Délégation Française avait proposé de fixer la limite de cette durée transitoire à 18 ans. D'après cette proposition la durée était divisée en trois périodes, la première période de six ans était une étape psychologique, permettant aux Européens de s'accoutumer au régime nouveau. La composition des Tribunaux Mixtes restait intangible ; au cours de la seconde, les juges étrangers devaient être remplacés au fur et à mesure des vacances, par des juges égyptiens, mais une proportion maximum des deux tiers était fixée. Enfin, ce maximum était supprimé pendant les six dernières années qui constituaient une période de liquidation.

La thèse française représentée par M. Max Hymans était appuyée par les deux Délégations Belge et Italienne, représentées respectivement par M. Forthomme et par M. Messina.

Pour la Délégation Egyptienne, la durée raisonnable de la période transitoire ne devait excéder douze ans. La Délégation Egyptienne ne pouvait partager la ma-

nière de voir de la Délégation Française. La première tranche de six ans proposée par celle-ci ne pouvait constituer une période de transition, puisque rien n'était changé dans la composition des Tribunaux Mixtes.

En ce qui concerne la troisième période, la Délégation Française estimant que les Tribunaux Mixtes auraient été alors presque exclusivement composés de juges égyptiens, cette période transitoire se réduisait effectivement à douze ans.

Si l'on prenait le même argument *a contrario*, faisait remarquer alors la Délégation Egyptienne, puisqu'il en est ainsi il n'y a donc aucune raison pour ne pas fixer la période transitoire à douze ans.

C'était du reste logique.

La Délégation Egyptienne rappela, en effet, que les Tribunaux Mixtes avaient été constitués à titre provisoire pour une durée de cinq ans, que leurs fonctions étaient renouvelées quinquennalement, et, enfin, que le Gouvernement Egyptien pouvait s'en dessaisir après un avis préalable d'un an.

Avec une franchise qui a pu blesser la Délégation Française, le délégué égyptien, Docteur Maher, s'empressa de déclarer que la proposition égyptienne était définitive. Le délégué français, M. Lagarde, maintenant la proposition d'une durée de dix-huit ans, déclara qu'au contraire, la proposition française n'était pas définitive.

Diplomate par sa nature, Makram Pacha, pour dissiper ce nuage, indiqua que sa Délégation, en déclarant que cette proposition était définitive, n'avait pas voulu dire qu'elle entendait imposer sa volonté à la Conférence ; elle avait seulement voulu remarquer que cette durée était, pour elle, la limite des concessions possibles. En effet, il fallait se rendre compte du sentiment

national en Egypte. Les parlementaires en Egypte avaient envisagé d'abord une période transitoire de cinq ans, pour la bonne raison que tout l'organisme judiciaire et tous les tribunaux nationaux étaient prêts, mais qu'il fallait se rendre compte des intérêts légitimes soit des avocats, soit des juges des Tribunaux Mixtes, soit des sociétés étrangères. Tous ces intérêts pouvaient bien être sauvegardés avec une période transitoire de douze ans.

La thèse égyptienne a été appuyée par les Délégations de l'Angleterre, des Etats-Unis, du Portugal et du Danemark. C'est surtout la Délégation américaine qui donna son appui à la thèse égyptienne. Son représentant, M. Fisch, fit observer à la Conférence que les T. M. en Egypte fonctionnent depuis soixante ans et que la durée proposée par la D. E. représente le cinquième de cette période. M. Fisch trouvait qu'il serait sage d'accepter la proposition généreuse, faite par la Délégation égyptienne, et déclara qu'il l'acceptait au nom du Gouvernement des Etats-Unis.

L'accord n'ayant pu se faire sur la durée transitoire, l'examen de la question fut remis et, finalement, on adopta la proposition égyptienne.

En 1949, il n'y aura plus de Tribunaux Mixtes en Egypte.

4. — SUPPRESSION IMMÉDIATE DE LA JURIDICTION CONSULAIRE SAUF POSSIBILITÉ DE MAINTIEN PROVISOIRE POUR LES QUESTIONS DE STATUT PERSONNEL (1)

Ainsi que nous l'avons vu dans le chapitre II (première partie), les consuls, conformément aux Conces-

(1) Voir les articles : 8, 9, 10.

sions Capitulaires, étaient les juges uniques et exclusifs de leurs ressortissants avec possibilité d'appel d'une décision consulaire, à la Cour Métropolitaine, désignée à cet égard par la Puissance capitulaire. Il fallait suivre l'adversaire et le procès en Europe. Et comme nous l'avons signalé, ces tribunaux consulaires devaient continuer après la réforme de 1875 à trancher les conflits entre personnes de même nationalité, tant qu'il ne s'agissait pas de propriété immobilière en Egypte.

Quant au pénal, les tribunaux consulaires, qui avant la réforme rendaient en Egypte la justice tout entière entre les ressortissants des Puissances Capitulaires, devaient conserver la juridiction des crimes et celle de la plupart des délits. Les 17 tribunaux consulaires devaient continuer à poursuivre et juger les criminels et les délinquants (sujets ou protégés). Les décisions étaient, bien entendu, basées sur leurs législations respectives et les cours lointaines d'Aix, d'Ancône, de Batavia, de Bruxelles, etc... devaient statuer sur les appels des premières instances.

La suppression des Capitulations impliquait la suppression des Tribunaux consulaires, et un Code pénal égyptien a été présenté aux Puissances à la Conférence de Montreux. Notons que le fait de soumettre ce « code » ne devait pas être obligatoire puisque l'abolition des Capitulations signifie la reconnaissance de la liberté législative en Egypte. C'était plutôt un acte ou un geste de courtoisie.

La suppression des tribunaux consulaires eut son plein effet à partir du 15 octobre 1937 ou à partir de la date de l'échange des notifications, en ce qui concerne la compétence civile et commerciale (entre étrangers capitulaires de même nationalité) et en ce qui concerne

la compétence pénale (crimes et délits autres que ceux de la compétence des Tribunaux mixtes) (art. 8 de la Convention), celle-ci mérite un examen particulier.

A. — *L'extension de la compétence des T. M.
à la Juridiction pénale*

La Convention étend la compétence des tribunaux mixtes à la juridiction pénale. Cette extension n'a pas été proposée pour la première fois à Montreux. La question avait été posée, pour la première fois, à la Commission internationale de 1880, puis une seconde fois, à la Commission internationale de 1884 ; elle y fit l'objet d'une étude approfondie. Des délibérations de la Commission sortait un projet très complet de législation pénale et d'instruction criminelle. Ce projet comprenait deux parties principales. La première qui constituait le projet proprement dit de réforme pénale, était consacrée à la détermination des crimes et délits déférés à la juridiction des tribunaux mixtes. Cette détermination était encore limitative, mais elle étendait, dans une très large mesure, la juridiction pénale des tribunaux mixtes. D'après ce projet la juridiction mixte devait être compétente pour instruire et juger les crimes et délits soumis par les indigènes à l'encontre des étrangers, et, en ce qui concerne les crimes et délits commis par les étrangers, le *statu quo* n'était maintenu que pour certains crimes passibles de la peine capitale, pour les crimes et délits politiques et pour les crimes et délits dont l'auteur et la victime appartenaient à la même nationalité ; tous les autres crimes et délits devaient être déférés à la juridiction mixte. Encore le maintien du *statu quo* pour les

crimes et délits exclus de la compétence de la juridiction mixte n'était-il pas absolu, puisque l'instruction était réservée à la juridiction mixte et que, l'approbation du Gouvernement dont dépendait le délinquant attribuait pleine compétence à ladite juridiction.

L'œuvre de la Commission internationale devait cependant rester lettre morte. La raison était d'ordre politique. En effet la deuxième partie du projet de la Commission (relatif à l'organisation du parquet) accentuait trop le caractère international de la Réforme judiciaire. Le Gouvernement Egyptien estima, non sans raison, que le projet de la Commission faisait trop bon marché de ses droits de souveraineté. Etant donné que la Commission, ainsi que certaines puissances, entendaient subordonner la réforme pénale, proprement dite, à la réforme du Parquet, le Gouvernement Egyptien, plutôt que de consentir à la réforme du Parquet, préféra renoncer à la réforme pénale.

Six ans plus tard, le Gouvernement Egyptien soumit à la Commission internationale, réunie au Caire en 1890, une proposition d'extension partielle de la juridiction pénale des tribunaux mixtes, mais certaines puissances firent officiellement déclarer par leurs délégués qu'elles entendaient que la discussion de cette proposition fût subordonnée à l'adoption du projet d'organisation du Parquet mixte, élaboré en 1884.

Devant cette déclaration, le Gouvernement Egyptien suspendit les travaux de la Commission.

A part l'extension de la juridiction pénale des tribunaux mixtes aux délits de banqueroute en 1900, la compétence des T. M. en matière pénale devait rester intacte jusqu'à la Conférence de Montreux.

Voyons, cependant, ce qu'un homme de haute valeur,

le doyen Pélissié du Rausas (ancien directeur de l'Ecole Française de Droit au Caire) disait sur la question il y a déjà trente ans : « A mesure que le temps marche, la solution de cette question devient cependant plus urgente, et il est de l'intérêt de tous en Egypte, qu'elle ne soit pas plus longtemps retardée. Quelle doit être cette solution ? Notre réponse sera nette, franche et catégorique, elle nous est dictée par le légitime souci des intérêts européens autant que par une déjà longue expérience des choses d'Egypte : elle ne paraîtra téméraire qu'à ceux qui, depuis *trente ans*, n'ont rien appris, ni rien oublié. Nous croyons très sincèrement que les puissances doivent se départir de leur intransigence et accepter la réforme pénale, au moins dans les termes où elle était proposée en 1884, sans exiger en retour la réforme du Parquet. Depuis trente ans, le progrès a fait son œuvre en Egypte. Ceux qui connaissent la jeunesse égyptienne savent qu'elle peut fournir au ministère public un corps de magistrats instruits, scrupuleux, incapables de soutenir une accusation ou de requérir une condamnation par haine de race ou par fanatisme religieux ».

B. — *La question du Statut Personnel*

La question du « Statut Personnel » demeure un obstacle dans la voie de l'unification de ces multiples juridictions qui se partagent le pouvoir de dire le droit sur le territoire égyptien.

Le régime capitulaire faisant relever les étrangers de leurs tribunaux nationaux avait entraîné une incompetence totale des tribunaux mixtes en matière de statut

personnel. Cette incompétence était encore due au fait qu'au moment où les Puissances ont accepté la réforme judiciaire de 1874 en consentant à limiter la compétence de leurs tribunaux ils n'ont pas renoncé à la compétence de ceux-ci pour les questions du statut personnel.

Les indigènes, eux, relevaient, en matière de statut personnel de tribunaux égyptiens spéciaux (de caractère religieux). L'incompétence des tribunaux indigènes ordinaires en matière de statut personnel, découle de l'idée qu'on se fait en Egypte de l'Etat et du cadre de sa compétence, celle-ci devant être limitée, en matière de statut personnel, au profit de l'autorité religieuse.

On voit pourquoi la juridiction en Egypte a été partagée en deux ordres : juridiction du statut réel et juridiction du statut personnel. On a considéré en conséquence les deux institutions juridiques (mixte et indigène) comme n'ayant compétence que pour ce qui concerne le statut réel.

Le Code civil mixte qui attribue aux tribunaux Mixtes une compétence presque générale pour toutes les contestations civiles et commerciales, a fait à cette compétence générale une exception capitale formulée par l'art. 4 du Code Civil Mixte dans le texte suivant :

« Les questions relatives à l'état et à la capacité des
« personnes et au statut matrimonial, aux droits de
« succession naturelle ou testamentaire, aux tutelles et
« curatelles restent de la compétence du juge du statut
« personnel ».

« Lorsque, dans une instance, une exception de cette
« nature sera soulevée, si les tribunaux reconnaissent
« la nécessité de faire statuer au préalable sur l'excepti-
« on, ils devront surseoir au jugement du fond et fixer

« un délai, dans lequel la partie contre laquelle la question préjudicielle a été soulevée, devra la faire juger définitivement par le juge compétent. Si cette nécessité n'est pas reconnue, il sera passé outre au jugement du fond ».

La jurisprudence mixte a été indécise sur l'interprétation de l'art. 4 du Code civil mixte.

Quoi qu'il en soit, l'article 9 du Règlement d'Organisation Judiciaire est très explicite sur ce point. En voici le texte : « Ces tribunaux connaîtront seuls des contestations en matière civile et commerciale entre indigènes et étrangers et entre étrangers de nationalités différentes, en dehors du statut personnel ».

Comme le Code Civil Mixte, le Règlement de réorganisation judiciaire indigène dans l'art. 10, soustrait à la compétence de ces tribunaux les questions du statut personnel (1).

De même qu'en droit mixte, cette exception est d'ordre public, et, aux termes de l'art. 134 du Code de procédure civile indigène, « elle pourra être proposée en tout état de cause et même d'office ».

Il est regrettable que le législateur ait séparé aussi catégoriquement le statut réel et le statut personnel, alors qu'en pratique ils ne sont pas isolés, mais, au contraire, ils sont bien liés l'un à l'autre. La solution donnée à une question qui relève du statut réel dépend sou-

(1) La portée de la réserve du statut personnel édictée par l'art. 16 R.R. J.G. fut définie ainsi par la Cour d'appel indigène : « Les Tribunaux indigènes ne peuvent connaître des contestations relatives aux questions du statut personnel, telles que successions, testament et autres, mais seulement lorsque ces contestations portent sur les conditions essentielles à la validité de ces actes, leur modalité... etc., et non sur les conséquences purement civiles qui peuvent en découler (art. 15 et 16 du décret de réorganisation des tribunaux indigènes). Par suite... etc. A.I., 11 janvier 1894. Alkada, I, 98,

vent de la solution donnée à une question qui relève du statut personnel. Ainsi, un héritier qui se prétend propriétaire ne pourra être reconnu comme tel, qu'après examen de sa qualité d'héritier.

En faisant dépendre le statut personnel de la religion et du rite, et en le soumettant à un nombre considérable de juridictions selon la multiplicité des religions et des rites, le législateur a paralysé, à la fois, la bonne administration des deux juridictions mixte et nationale.

Le rapport entre la religion et le statut personnel fait diviser les juridictions de celui-ci en :

1° Juridictions musulmanes,

2° Juridictions non musulmanes.

Les juridictions musulmanes sont les « Mahkamas Sharia » (Tribunaux religieux) et les « Maglis Hassby » (conseils pour la sauvegarde des intérêts des mineurs et interdits) .

Les juridictions non musulmanes du statut personnel sont les Patriarcats, les Wikalats et Rabbinate : les patriarcats sont les juridictions des communautés chrétiennes catholiques ; les Wikalats sont les juridictions des communautés chrétiennes protestantes. Les Rabbinate sont les juridictions des communautés israélites.

Que faut-il entendre dans la législation égyptienne par « statut personnel » ?

En droit européen, la doctrine décide que ce sont les dispositions relatives aux personnes ; *statum in personam quod disponit de personarum statu conditione et qualitate*.

Le jurisconsulte Weiss entend par « statut personnel » l'ensemble des lois qui règlent *l'universalité des droits privés d'une personne* au point de vue *libertas, civitas,*

et familia, et ce, dans ses rapports avec l'Etat et les autres personnes.

Mais la législation égyptienne se fait une toute autre conception du « statut personnel ».

Par statut personnel, il faut comprendre les matières expressément énumérées dans les textes. L'art. 4 du Code civil mixte indique clairement les matières qui rentrent, en Egypte, dans le statut personnel :

1° Les questions relatives à l'Etat et à la capacité des personnes.

2° Les questions relatives au statut matrimonial.

3° La matière des successions et des testaments.

4° La tutelle et la curatelle.

Cette énumération nous permet de constater que le « statut personnel » dans la législation mixte est compris d'une manière plus large que dans la plupart des législations européennes où les matières de testaments et de succession font partie du statut réel.

Dans le nouveau règlement d'organisation judiciaire, une énumération est donnée des matières qu'il faut comprendre dans l'expression « statut personnel » (art. 28) : « les contestations et les questions relatives à l'état et « à la capacité des personnes, au droit de famille, notamment aux fiançailles, au mariage, aux droits et « devoirs réciproques des époux, au divorce, à la réputation, à la séparation, à la filiation, à la reconnaissance et au désaveu de paternité, aux relations entre « parents et entre alliés, à la légitimation, à l'adoption, « à la tutelle, à la curatelle, à l'interdiction, à l'émancipation, aux donations et aux successions, aux testaments et autres dispositions à cause de mort, à l'absence et à la présomption de décès »,

A Montreux, la délégation égyptienne proposait que les contestations en matière de statut personnel soient confiées à la juridiction mixte qui appliquerait la loi nationale à chaque étranger. Mais une forte tendance s'est manifestée en faveur du maintien des tribunaux consulaires en ce qui concerne le statut personnel.

A la suite de délibérations prolongées il fut décidé que les Puissances Capitulaires pouvaient conserver leur tribunal consulaire en donnant avis au moment du dépôt des ratifications ; elles pourront ensuite abandonner cette juridiction le 15 octobre de chaque année de la période transitoire, mais elles ne pourront la conserver après le 15 octobre 1949.

Les Puissances qui pourraient se prévaloir de cette disposition (art. 9) sont évidemment les douze puissances signataires de la Convention. Il semble résulter de l'esprit et des textes de la Convention que les Etats non signataires, qui ont en Egypte des tribunaux consulaires (Allemagne, Autriche, Roumanie) ne peuvent conserver ces tribunaux en matière de statut personnel, à moins d'un accord diplomatique spécial et précis sur ce point.

Les experts de la Conférence sont arrivés à se mettre d'accord sur les règles de droit international privé dans les questions de statut personnel.

Elles sont inspirées en grande partie d'un projet de Sir Cécil Hurst en 1920, alors Conseiller juridique du Foreign Office et membre de la Mission Milner qui visita l'Egypte la même année.

Ces règles font l'objet de l'article 29 du nouveau R. O. J.

En voici le texte :

« L'état et la capacité des personnes sont régis par
« leurs lois nationales ».

« Les conditions de fonds relatives à la validité du mariage sont régies par la loi nationale de chacun des époux ».

« Dans les matières relatives aux rapports, entre époux, y compris la séparation, le divorce et la répudiation et à leurs effets quant aux biens, la loi applicable sera la loi nationale du mari au moment de la célébration du mariage ».

« Les droits et devoirs réciproques entre parents et enfants sont régis par la loi nationale du père ».

« L'obligation alimentaire est régie par la loi nationale du débiteur ».

« Les matières relatives à la filiation, à la légitimation, à la reconnaissance et au désaveu de paternité sont régies par la loi nationale du père ».

« Les questions relatives à la validité de l'adoption sont régies par la loi nationale de l'incapable ».

« Les successions et les testaments sont régis par la loi nationale du de cujus ou du testateur ».

« Les donations sont régies par la loi nationale du donateur au moment de la donation ».

Ces dispositions faciliteront la tâche des Tribunaux Mixtes ou des Tribunaux Consulaires pendant la période transitoire.

Les Tribunaux Mixtes seront compétents si la loi applicable est une loi étrangère (1). Les Tribunaux Consulaires, s'ils sont provisoirement maintenus, seront compétents si la loi applicable est leur loi nationale.

Ces dispositions qui font dépendre la compétence judiciaire de « la loi applicable » suivent le principe énoncé clairement dans le premier alinéa de l'article 10 de

(1) Dans le sens qui fut donné à l'« étranger » par le nouveau R.O.J.

la Convention : « En matière de statut personnel, la loi applicable déterminera la juridiction compétente ». Ce principe étonne cependant, par la confusion qu'il introduit entre « loi applicable » et « compétence judiciaire », ce qui revient à confondre législation et juridiction. On est habitué en droit international privé, de voir une même juridiction appliquer différentes lois suivant la nationalité des sujets en cause.

Faire dépendre le judiciaire du législatif est une grande erreur qui a été commise à Montreux. C'est le monde à l'envers.

*
**

On a reconnu qu'un tribunal consulaire serait naturellement libre de décider quelle est la loi applicable, et, dans l'application de la loi, de tenir compte des engagements internationaux qui lieront son propre pays (1).

Cette réserve était d'autant plus utile que certaines des règles de droit international privé énumérées ci-dessus, pourraient se trouver en conflit avec des obligations contractuelles antérieures des Etats Contractants.

L'article 30 du R. O. J. règle le cas des apatrides et celui des nationalités étrangères multiples. Dans ces deux cas, c'est le juge qui déterminera la loi applicable. L'alinéa 11 du même article dispose que :

« Si une personne possède simultanément, au regard de l'Egypte, la nationalité égyptienne et au regard d'un ou de plusieurs Etats étrangers, la nationalité de ces Etats, la loi applicable sera la loi égyptienne ».

(1) Voir les débats de la Commission Générale et le rapport du Comité de Rédaction et de Coordination.



L'esprit de marchandage qui prédominait chez certaines délégations, se manifeste une fois de plus.

Malgré les déclarations faites par de nombreuses délégations qu'il ne s'agissait pas d'un manque de confiance envers les Tribunaux Mixtes, ni envers le Gouvernement Egyptien, nous ne pouvons voir dans le maintien facultatif de la juridiction consulaire en matière de statut personnel, qu'un esprit de marchandage et une méfiance exagérée à l'égard des Tribunaux Mixtes dont nous n'avons pas manqué d'apprécier dans un chapitre précédent, toute la valeur de l'œuvre remarquable qu'ils ont réalisée en Egypte.

A notre avis, les Tribunaux Mixtes pouvaient offrir plus de garanties pour les étrangers que les Tribunaux Consulaires, aussi bien en matière de statut personnel que dans toutes les autres matières civiles. Il n'y a pas de raison qu'il en soit autrement.

Ce qui retient notre attention, c'est que la Délégation Britannique, seule, a nettement manifesté le désir de bénéficier de la faculté qui serait reconnue de conserver à ses Tribunaux Consulaires les matières de statut personnel tout au moins au début de la période transitoire.

La Délégation Française a adopté une formule très élastique disant que « le Gouvernement Français n'a
« l'intention de se prévaloir de la faculté qui lui sera
« reconnue que dans la mesure où les autres Puissances
« s'en prévaudront et pour autant que l'exigeront des
« nécessités pratiques qui ne s'imposeront que pour
« une période limitée ».

Une réforme législative et judiciaire s'impose. Le ré-

gime de l'anarchie judiciaire a trop duré. Les Tribunaux Mixtes ont déjà cru pouvoir combler une lacune en se déclarant compétents pour trancher les exceptions du statut personnel. Loin de remédier à un mal, ils n'ont pu qu'aggraver la situation et faire croître les conflits. Une personne reconnue héritière par un tribunal pouvait ne pas l'être par un autre. Une femme considérée mariée par une juridiction pouvait être jugée divorcée par une autre.

On avait proposé la création d'une Cour suprême des conflits (1) ; mais une semblable solution serait incomplète. Une telle juridiction n'aurait pu que centraliser le mal au lieu de trouver le remède. L'unification des juridictions est indispensable. Un pas a été fait à Montreux. Les étrangers seront soumis après la période transitoire à l'activité des Tribunaux Nationaux, mais il appartient à l'Égypte dès aujourd'hui de tracer sa voie vers l'unification complète.

Tous les Égyptiens devraient connaître une seule autorité compétente en matière de statut personnel, celle du tribunal national.

Le législateur doit soumettre à une juridiction unique toutes les matières civiles — le statut personnel inclus — tous les Égyptiens et les habitants du pays sans distinction de nationalité, de religion ou de rite.

Cette autorité doit être, naturellement, le tribunal national civil.

Cette juridiction unique pourra faire certainement quelques réserves pour les questions qui se rattachent à des sentiments religieux différents, tels que le mariage et le divorce.

(1) Rapport du Conseiller judiciaire du Gouvernement Égypt., année 1091, p. 45-47.

Espérons que l'œuvre de cette unification judiciaire soit accompli bientôt.

Malgré de vives protestations de certains corps religieux en Egypte, qui placent leurs propres intérêts (j'entends des intérêts surtout matériels) au-dessus de l'intérêt général, le cabinet Nahas Pacha était décidé de réaliser cette aspiration nationale longtemps désirée. Les circonstances politiques intérieures en Egypte ont renversé le cabinet Nahas.

Que faut-il attendre aujourd'hui du nouveau cabinet au pouvoir ? Est-il soucieux de la notion du progrès et des intérêts généraux du pays ? Je ne me donnerai même pas la peine d'émettre un vœu !

L'heure de cette unification n'a pas encore sonné, mais elle ne doit pas être lointaine.

Section II

Le nouveau règlement d'organisation judiciaire

I. — LA COMPOSITION DES TRIBUNAUX MIXTES ET LES GARANTIES SPÉCIALES POUR LA PROTECTION DES ETRANGERS

A) Cour d'Appel

La Cour d'Appel Mixte d'Alexandrie reste sans changement quant à sa majorité de conseillers étrangers (11 étrangers et 7 égyptiens), sous réserve de la faculté de nommer deux conseillers supplémentaires, un égyptien

et un étranger ; ce qui portera le nombre des étrangers à 12 et celui des égyptiens à 8 et permettra de constituer 4 Chambres de 5 conseillers (Art. 1-2 et 4 R.O.J.).

La Cour continuera à siéger avec cinq conseillers (art. 5, R.O.J.).

Cependant, le nouveau Code de procédure pourra prévoir que les affaires, qui, en premier ressort, sont de la compétence d'un juge unique, seront, si elles sont appelables, portées devant une Chambre de la Cour d'Appel composée de trois conseillers.

Le président de la Cour sera de nationalité étrangère et le vice-président de nationalité égyptienne (art. 4, alinéa 2, R.O.J.).

Les conseillers actuels de la Cour d'Appel Mixte étant maintenus, les Puissances représentées à la Cour sont : les Etats-Unis d'Amérique, la Grèce, la Belgique, le Portugal, l'Italie et la Suisse, chacune par un conseiller ; la France, par deux conseillers et la Grande-Bretagne par trois conseillers, soit onze étrangers.

B) *Tribunaux de Première Instance*

L'ancienne disposition (1875) établissait trois tribunaux de première instance, à Alexandrie, au Caire et à Zagazig. Le tribunal qui devait être institué à Zagazig (1) a été rétabli à Mansourah par un décret du 9 juin 1887. Ces trois tribunaux de première instance sont

(1) Ce tribunal qui devait être institué à Zagazig a été établi à Ismaïlia par décret du 28 décembre 1875, à la suite d'une épidémie qui avait nécessité cette mesure, le tribunal d'Ismaïlia fut, par décret du 19 décembre 1877, provisoirement réuni à celui du Caire. Le 15 octobre 1878, il fut transféré définitivement à Mansourah. Supprimé par le décret du 26 novembre 1881, il a été rétabli par celui du 9 juin 1887.

maintenus avec leurs circonscriptions territoriales (art. E, R.O.J.). Ils ont, par contre, subi dans leur composition, une profonde modification, du fait du remplacement obligatoire des magistrats étrangers par des magistrats égyptiens, au fur et à mesure des vacances qui se produiront par suite de mise à la retraite, décès, démission ou promotion. La seule restriction à cette règle est que le nombre des juges étrangers ne pourra jamais être inférieur au tiers du nombre total des magistrats de première instance (art. 3, alinéas 2 et 5, R.O.J.).

Le but de cette disposition est d'arriver le plus tôt possible à former une majorité de juges égyptiens dans la composition des Chambres. Un plus grand nombre de juges égyptiens acquerra ainsi, pendant la période transitoire, l'expérience nécessaire dans les jugements des affaires concernant les étrangers, notamment en matière commerciale.

Pour faire face au surcroît de travail, résultant de la nouvelle organisation judiciaire, l'article 3 du R.O.J. a fixé au chiffre de 61 juges, dont 40 étrangers, le nombre des magistrats composant les 3 tribunaux du Caire, d'Alexandrie et de Mansourah, y compris la délégation du Port-Fouad (1).

Le nombre des juges étrangers diminuera progressivement jusqu'à atteindre un minimum de 21 étrangers et 40 égyptiens. Lorsque la proportion des magistrats étrangers sera tombée au-dessous du tiers et qu'il deviendra nécessaire de procéder à de nouvelles nominations, le Gouvernement Egyptien sera libre de choisir,

(1) Le nombre de juges, au moment de la signature des Actes de Montreux, de 35 juges dont 17 étrangers et 18 égyptiens. Il en résulte une augmentation de 6 autres juges (3 étrangers et 3 égyptiens).

des magistrats étrangers sans distinction de nationalité.

Les jugements de première instance seront rendus par trois juges en matières civiles ou commerciales et en matière pénale, sous la seule réserve déjà existante dans l'ancienne organisation du juge unique dans les affaires de référés, de justice sommaire ou de simple police (art. 5, R.O.J.).

L'ancienne organisation (voir art. 2, alinéa 4, R.O.J. de 1875) prévoyait qu'en matière commerciale le jugement devait être rendu par trois juges et deux assesseurs ayant voix délibérative. Le nouveau R. d'O.J. supprime l'intervention des assesseurs ; il réserve toutefois au Gouvernement Egyptien la faculté de les rétablir, en vertu d'une loi, en leur donnant seulement voix consultative (1) (voir article 5, alinéa 4, R.O.J.).

En matière criminelle, on a abandonné l'idée de la Cour d'assises, siégeant avec un jury et on a adopté le système d'une Cour criminelle composée de 5 magistrats dont trois conseillers à la Cour (art. 5, alinéa 2, R.O.J.).

Pour la Cour d'Assises et pour le Tribunal correctionnel, un seul recours est prévu, c'est le recours en cassation. Cependant, il a été entendu que le Gouvernement Egyptien pourra envisager l'introduction de nouvelles dispositions concernant les appels correctionnels (voir Rapport du Comité de Rédaction, p. 2).

C) *Magistrats*

1° *Les magistrats sont nommés par décret.*

2° *Ils sont inamovibles* (art. 5).

(1) Il y a lieu de remarquer que la nouvelle loi sur les Chambres de commerce prévoit la possibilité pour le Tribunal de s'adresser à

1° Les magistrats seront toujours nommés par décret du Gouvernement de Sa Majesté le Roi d'Egypte, sur proposition du Ministre de la Justice.

Il est entendu que le choix des magistrats étrangers appartient au Gouvernement Royal Egyptien, mais que, pour être assuré lui-même sur les garanties que présenteront les personnes dont il fera choix, il s'adressera officiellement aux Ministres de la Justice à l'étranger et n'engagera que des personnes munies de l'acquiescement de leur Gouvernement (voir Actes de Montreux, Protocole III, paragraphe 2).

2° Le mot « inamovible » doit être compris dans ce sens que le « magistrat » ne peut être ni rétrogradé, ni révoqué par le Gouvernement. Il pourra, par conséquent, être transféré d'un tribunal à un autre dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice.

L'alinéa 3 de l'article 5 fixe la limite d'âge pour la mise à la retraite à 65 ans pour les Juges de première instance et à 70 ans pour les Conseillers à la Cour d'Appel.

Cette disposition est une reproduction de la loi de 1920 sur les conditions de service des magistrats des juridictions Mixtes. Le Gouvernement Egyptien a déclaré en outre qu'il n'a pas l'intention de modifier les conditions de service et les traitements actuels des magistrats des dites juridictions.

« Le Gouvernement a l'intention, quant aux pensions des magistrats, fonctionnaires et employés étrangers, « d'éviter la double imposition ». (V. Déclaration du Gouvernement Egyptien, § 7).

ces organismes pour connaître les usages commerciaux sur un point litigieux. Ces Chambres peuvent également délivrer des certificats énonçant ces usages.

D) *Langues Judiciaires*

Les quatre langues judiciaires qui ont toujours été employées (arabe, anglais, français, italien) sont maintenues. On sait qu'en fait, le français a été la langue judiciaire la plus employée et que depuis 1911, les lois Mixtes n'étaient plus publiées qu'en arabe et en français.

Une nouveauté a été introduite : le dispositif des sentences doit être prononcé en arabe et dans une autre langue judiciaire et après le prononcé (qui est limité au dispositif), les sentences rédigées en langue étrangère doivent être intégralement traduites en arabe et celles rédigées en arabe doivent être intégralement traduites en langue étrangère.

E) *Suppression de toute distinction basée sur la nationalité des Magistrats*

L'ancienne organisation des tribunaux Mixtes prévoyait que les arrêts seraient rendus par cinq conseillers dont trois étrangers et deux égyptiens et les jugements de première instance par trois juges dont deux étrangers et un égyptien (v. art. ancien 3).

La Convention de Montreux a supprimé toute distinction basée sur la nationalité des juges. Sauf pour la présidence de la Cour d'Appel Mixte qui est réservée par l'article 4 à un étranger (voir ci-dessus), aucune distinction ne sera faite tant pour la composition des Chambres que pour la désignation aux différentes postes de l'organisation judiciaire, y compris la présidence des tribunaux et des chambres (v. art. 4).

Rien n'empêche l'Assemblée Générale de la Cour de

décider que telle ou telle chambre sera composée de deux Egyptiens et un Etranger (v. Makram Pacha, Débats du procès-verbal). Les juges égyptiens pourront donc être désignés pour remplir les fonctions de juge des contraventions, de juge sommaire, de juge des référés, de président de Chambre ou président de Tribunal de première instance. La seule réserve est que, si le président du Tribunal est un Egyptien, le vice-président doit être un Etranger et réciproquement (v. art. 4, R.O.J.).

F) *Le Parquet Mixte*

Le procureur général à la tête du Parquet a toujours été de nationalité étrangère, depuis l'institution des Tribunaux Mixtes. Cette pratique a été consacrée par la Convention de Montreux (v. art. 16, R.O.J.).

En outre, on nommera deux avocats généraux dont un sera étranger. L'avocat étranger remplacera le Procureur Général, en cas d'absence de ce dernier, en matière pénale. L'avocat égyptien remplacera le Procureur en matière civile et au point de vue administratif (v. art. 17, R.O.J.).

Antérieurement à la Convention de Montreux, la pratique voulait que conformément à l'organisation française, le Ministère Public fasse partie intégrante des Tribunaux et assiste à toutes les phases des débats, ainsi qu'au prononcé des jugements (v. Dalloz, Dictionnaire pratique de Droit, t. II, p. 57). Désormais, il sera loisible au Ministère public, en vertu de l'article 19, R.O.J., de siéger ou non aux audiences civiles ou commerciales, à moins que la loi ne l'y oblige expressément (voir les dispositions de l'art. 23, R.O.J.).

L'article 19 assimile dans une certaine mesure les Tribunaux Mixtes aux Tribunaux Nationaux où il n'existe pas de Ministère Public, représenté en la personne du Procureur Général — en matière civile.

Le Procureur Général, outre les attributions habituelles en matière civile et pénale, a la surveillance des prisons et des établissements pénitentiaires, dans lesquels des étrangers sont tenus. Il a également, à tout moment, libre accès à tout autre lieu où un étranger serait détenu (art. 22, R.O.J.). Le Procureur Général aura donc libre accès dans tous lieux, même ceux dépendant des tribunaux nationaux ou des postes de police où un étranger pourrait être arrêté.

G) *Des garanties spéciales en matière pénale pour la protection des étrangers*

1° *Arrestations et perquisitions.*

« Les arrestations des étrangers et les perquisitions
« au domicile d'étrangers, sauf dans le cas de flagrant
« délit ou de demande de secours venant de l'intérieur
« du domicile, seront effectuées par les soins ou en présence d'un membre du parquet Mixte ou d'un officier
« de la police judiciaire, auquel ces fonctions auront été
« déléguées par le Parquet Mixte » (art. 47, R.O.J.).

Ce nouvel article qui consacre une proposition de la délégation des Etats-Unis, affirme la suppression des pouvoirs d'intervention des consuls en cas d'arrestation de leurs ressortissants ou de perquisitions au domicile de ces derniers. Le pouvoir d'exercer les mesures indiquées plus haut, désormais, ne pourra relever que de

l'autorité judiciaire Mixte ou d'un officier délégué de la Police Judiciaire Egyptienne.

2° *Détentions.*

La détention de tout étranger doit être immédiatement signalée au Parquet Mixte qui doit, dans les conditions fixées par le Code d'instruction criminelle et, au plus tard, dans les quatre jours, ordonner la mise en liberté du détenu ou le déférer au juge d'instruction (v. art. 49, 1^{er} alinéa, R.O.J.).

La disposition contenue dans cet alinéa précise les prescriptions contenues dans le Code d'instruction criminelle mixte pour ce qui concerne les arrestations des étrangers.

Les deuxième et le troisième alinéas disposent que « tout étranger en état de détention préventive, a le droit « d'aviser de sa détention son consul et son avocat par « l'intermédiaire du Parquet » et que « le consul et « l'avocat du détenu peuvent lui rendre visite dans la « prison suivant les modalités approuvées par le Par- « quet ».

Ces deux alinéas ne font que reproduire une règle courante de la pratique internationale (déclaration de M. Hymans, « débats » et rapport du Comité de Rédaction).

De même, ces deux alinéas confirment la disparition de la règle contenue dans l'article 13 de l'ancien R.O.J. qui disposait que le Consul sera avisé sans délai de toute poursuite contre son administré. En vertu de la règle nouvelle, l'inculpé pourra aviser son consul de sa détention par une lettre transmise par le Parquet.

Son consul et son avocat pourront communiquer libre-

ment avec lui suivant les modalités d'un règlement intérieur qui sera élaboré par le Parquet.

La détention préventive prendra fin, de plein droit, un mois après l'incarcération, à moins que la Chambre du Conseil, saisie par le juge d'instruction ou le Ministère Public avant l'expiration de ladite période, n'en décide la prorogation pour une nouvelle durée ne dépassant pas un mois, après avoir entendu le Ministère Public et l'inculpé. Des prorogations successives de mois en mois pourront être ordonnées dans les mêmes conditions jusqu'à la clôture de l'instruction (art. 105, C.I. Cr.M.).

3° *Juges d'instruction.*

En matière criminelle, si le Parquet estime qu'il y a lieu de poursuivre, il doit saisir de l'affaire le juge d'instruction.

En matière correctionnelle, le Parquet saisit également le juge d'instruction, à moins qu'il n'estime que les éléments recueillis dans une information sommaire sont suffisants pour poursuivre l'instruction de l'affaire à l'audience. Dans ce cas, si l'inculpé a été entendu, ou si son absence ou l'impossibilité de trouver son domicile a été dûment constatée, le Parquet peut le citer directement devant le tribunal.

Le tribunal peut, toutefois, soit à la demande de l'inculpé, soit d'office, prononcer l'annulation de la citation et ordonner le renvoi de l'affaire devant le juge d'instruction (art. 48, R.O.J.).

Cet article a été inséré sur la proposition de la Délégation égyptienne, à la suite d'une discussion qui a eu lieu à la Commission.

Il est la reproduction des articles 1, 2, 60 et 61 du nouveau Code d'instruction criminelle mixte.

Il établit des dispositions générales consacrant certaines prescriptions fondamentales en ce qui concerne la bonne administration de la justice pénale.

Il a été envisagé aussi que, dans la mesure du possible, il sera choisi un juge d'instruction connaissant la langue qui est la plus familière à l'inculpé. S'il n'y a pas d'autre possibilité, le juge aura recours à l'interprète.

4° Remise et commutation de peines et exécution de la peine capitale.

Le Procureur Général donne son avis lorsqu'il y a lieu d'appliquer à l'égard d'un étranger les dispositions du Code pénal et du Code d'instruction criminelle concernant la remise totale ou partielle ou la commutation d'une peine ainsi que l'exécution de la peine capitale (art. 21, R.O.J.).

Ce texte indique que l'avis du Procureur Général n'est requis qu'à titre consultatif. Aucune grâce ne pourra être accordée, ni aucune condamnation à mort ne pourra être exécutée sans cet avis du Procureur Général.

Lorsqu'une condamnation à mort sera devenue définitive, le dossier sera immédiatement transmis par le Ministre de la Justice à Sa Majesté le Roi.

Si la peine n'est pas commuée dans le délai de 14 jours, la condamnation sera mise à exécution (art. 304, C. I. Civ. M.).

Le condamné à mort, dont la condamnation est définitive, sera gardé en prison jusqu'à l'exécution ou la commutation de sa peine, en vertu d'un mandat décerné par le Parquet (art. 310, C. I. Cr. M.).

L'exécution de la peine de mort aura lieu, dans un endroit clos, par les soins du Ministère de l'Intérieur sur la demande écrite du Procureur Général constatant que les formalités prescrites à l'article 309, ont été observées (art. 311, C.I.C.M.).

II. — LA COMPÉTENCE DES TRIBUNAUX MIXTES ET LES MODIFICATIONS INTRODUITES PAR LE NOUVEAU R.O.J.

A) *Compétence ratione personae*

Art. 21 (Avant-Projet). — « Aux fins de la compétence des Tribunaux Mixtes, le mot « étranger » visera les ressortissants des Etats énumérés au tableau annexé à la présente loi.

« Le terme « ressortissant » ne comprend que les nationaux possédant le statut de citoyen, à l'exception de ceux n'ayant que le statut de protégé ou de sujet. »

Art. 25 (Texte définitif). — « Aux fins de la compétence des Tribunaux Mixtes, le mot « étranger » comprend les ressortissants des Hautes Parties contractantes à la Convention de Montreux concernant l'abolition des Capitulations en Egypte, ainsi que les ressortissants de tout autre Etat qui pourrait être visé par décret ».

« Aucun ressortissant égyptien ne pourra se prévaloir de la protection d'une Puissance étrangère.

« Les ressortissants de la Syrie et du Liban ainsi que ceux de la Palestine et de la Transjordanie seront justiciables de la Juridiction Nationale tant en matière civile qu'en matière pénale.

« Les ressortissants étrangers (citoyens, sujets et pro-

« tégés) appartenant à des religions, confessions ou rites
« pour lesquels il existe des Tribunaux égyptiens de
« statut personnel, continueront, dans les mêmes con-
« ditions que par le passé, à être jugés, en cette matière,
« par lesdits Tribunaux.

« Les ressortissants susvisés auront en outre, la fa-
« culté d'opter en matière civile et commerciale entre
« la Juridiction Mixte et la Juridiction Nationale. Lors-
« qu'un desdits ressortissants sera cité, dans l'une de
« ces matières, devant un Tribunal National, dans une
« affaire à propos de laquelle il n'aura pas préalable-
« ment accepté la compétence de la Juridiction Natio-
« nale, il devra, s'il désire décliner la compétence du Tri-
« bunal saisi, le faire par lettre recommandée ou exploit
« d'huissier, ou au plus tard, à la première audience,
« faute de quoi, le Tribunal sera compétent ».

Art. 25 (ancien article 21) :

Rapport explicatif

« Le Comité de rédaction a arrêté un nouveau texte
« pour le premier alinéa de cet article qui ne compor-
« tera plus une annexe ».

« La formule adoptée dans le dernier membre de
« phrase de ce texte n'exclut pas les apatrides.

« En stipulant dans le quatrième alinéa que les Tri-
« bunaux Egyptiens de statut personnel continueront à
« fonctionner dans les mêmes conditions que par le
« passé, il a été entendu que ces expressions n'impli-
« quent pas une immobilisation de l'Organisation Judi-
« ciaire en matière de statut personnel et que lesdits tri-

« bunaux statueront, non pas par la Délégation Consulaire, mais en vertu d'un pouvoir propre ».

L'article 25 du nouveau R.O.J. est d'une importance capitale, car il modifie dans une large mesure, la compétence des T.M., au point de vue de leurs justiciables. En raison de cette importance, nous croyons utile de donner un résumé des débats qui eurent lieu à la Commission sur les deux points suivants, bien distincts l'un de l'autre :

1) La nouvelle définition du mot « étranger ».

2) Les protégés et les sujets.

1) A l'ouverture de la Séance de la Commission où cet article fut examiné le 30 avril 1937, M. Hansson (Norvège), en sa qualité de Président de l'Office Nansen près de la Société des Nations, attira l'attention sur le fait qu'il y avait en Egypte un nombre de cinq mille réfugiés russes qui sont devenus des apatrides. « Jusqu'ici, dit-il, « ils ont bénéficié de la protection des autorités égyptiennes, en particulier de la section des étrangers du Ministère des Affaires Etrangères, section qui vient d'être « supprimée ».

« Il est vrai que le Gouvernement Egyptien après la « rupture diplomatique avec l'Union des Républiques « Soviétiques Socialistes a déclaré que les Russes avaient « perdu le bénéfice des Capitulations. Mais la Cour d'Appel Mixte n'a pas pu accepter ce point de vue et les « réfugiés russes ont continué à relever de la juridiction « des Tribunaux Mixtes » (1).

En parlant des malheurs qui se sont abattus sur les réfugiés russes, M. Hansson reconnut que le Gouvernement Egyptien avait témoigné sa bienveillance envers

(1) P.V. 113.

les réfugiés, en signant la convention du 3 octobre 1933, et pria celui-ci de bien vouloir ratifier cette convention et de faire en outre, à l'occasion de l'admission de l'Egypte à la Société des Nations, un geste qui sera d'un grand secours pour l'Office Nansen dans sa tâche difficile et ingrate.

M. Hansson a fait comprendre, ensuite, que s'il avait insisté pour que la Conférence exprimât le vœu que l'Egypte veuille bien admettre de nouveau les réfugiés au bénéfice de la juridiction des Tribunaux Mixtes, c'est parce qu'il avait constaté que l'Allemagne, l'Autriche et la Hongrie figuraient sur le tableau en question. Il en est de même de la Suisse, de la Roumanie et d'autres pays qui ne sont pas des puissances capitulaires.

M. Hansson déclarait qu'il ne croyait pas que les Délégations des pays auxquels a été accordée la compétence des Tribunaux Mixtes voudraient abandonner ainsi ceux qui ont le plus besoin de protection.

Après l'exposé de M. Hanson, le Président signala une question préjudicielle qui était celle de la compétence de la Conférence. Il se demandait si celle-ci était compétente dans les rapports du Gouvernement Egyptien et des pays tiers, ou s'il n'y avait pas lieu de laisser au Gouvernement Egyptien le soin de régler comme il l'entendait ses rapports avec ces pays tiers ?

La question soulevée par le Président était en effet, une question de principe. Il s'agissait de savoir si, dans une convention internationale à laquelle des Puissances étaient parties, il était admissible de régler dans un sens ou dans un autre, la situation juridique d'Etats non représentés à la Conférence. Mais, la Délégation du

Royaume-Uni attira l'attention de la Commission sur le point 5 de la circulaire du 3 février 1937, où il était dit : « Il visera les ressortissants des douze Etats capitulaires actuels, ainsi que ceux des huit pays suivants. Il semblait que la Commission était fondée à considérer qu'il y avait là une proposition concrète formulée par le Gouvernement Egyptien dans une circulaire tombée dans le domaine public que la Conférence pouvait considérer comme faisant partie de son ordre du jour.

La Délégation Française déclara que le Gouvernement Egyptien avait pris de lui-même l'initiative d'admettre au bénéfice du nouveau régime certains pays qui n'étaient pas représentés à la Conférence. Elle en exprima toute sa satisfaction. Elle tint toutefois, à déclarer que la Délégation Française n'accepterait jamais de ratifier l'exclusion de qui que ce fut. Cette mesure serait contraire à toute la tradition humanitaire de la France.

Le moment était venu pour que la Délégation Egyptienne se prononçât sur son point de vue. Pour elle, il n'était pas juste de parler de l'exclusion et de la non-exclusion de tel ou tel pays. Les ressortissants des pays qui n'étaient pas mentionnés dans la circulaire du Gouvernement Egyptien seraient assimilés simplement aux ressortissants Egyptiens. On ne saurait guère dire que cela constituerait une exclusion. Si le Gouvernement Egyptien avait consenti à ce que les ressortissants de certains pays non-capitulaires fussent soumis à la juridiction des Tribunaux Mixtes, c'était uniquement pour continuer la pratique suivie jusqu'alors.

Appuyant le point de vue de la Délégation Egyptienne, la Délégation Italienne marqua la distinction radi-

cale faite par la Délégation Egyptienne entre les Puissances Capitulaires qui discutaient l'abolition des Capitulations et celles qui, bien que n'ayant pas de droits capitulaires, avaient été mentionnées dans l'annexe de l'article 21 simplement à la suite d'un geste amical du Gouvernement Egyptien. La distinction étant faite sur cette base, les Puissances Capitulaires ne pouvaient traiter en effet, que de leurs propres intérêts. Les limites de la convention à conclure étant fixées, tout ce qui était en dehors de ces limites — et par suite, la liste des Puissances non-capitulaires — n'intéressait pas la Conférence.

Estimant qu'il était difficile d'arriver à un accord, le Président proposa de renvoyer la question au Comité de Rédaction. Ce Comité, il est vrai, n'était pas habilité à prendre une décision quant au fond, mais il pouvait rechercher une formule autour de laquelle l'entente se ferait peut-être.

2) Ce fut à la séance de la Commission Générale du 30 avril 1937 que se continua la discussion au sujet du second alinéa de l'article 21 du projet de Règlement, présenté par la Délégation Egyptienne, et qui était ainsi conçu : « Le terme « ressortissant » ne comprend que « les nationaux possédant le statut de citoyen, à l'exception de ceux n'ayant que le statut de protégé ou « de sujet ».

Le paragraphe 2 de l'art. 21 tendait à établir une différence entre les citoyens d'un part, et les protégés et sujets d'autre part, observa la Délégation des Pays-Bas (1).

Qu'entendait donc le Gouvernement Egyptien par le

(1) M. Beucker Andreae, P.V. 121.

terme « sujet » ? « Avait-il envisagé vraiment une division des Etats en deux catégories ? » Dans ces conditions, « la question se pose de savoir comment et « d'après quel critère on déterminera si une personne « doit être considérée comme citoyen ou comme sujet ? » Tous les tribunaux du pays devraient-ils procéder à l'analyse des distinctions qui pourraient se présenter entre les droits publics des différentes catégories d'étrangers ? Ou serait-ce à l'Etat dont une personne est le ressortissant, qu'on laisserait le soin de décider, dans chaque cas spécial, à quelle catégorie appartiendrait son ressortissant ? La Délégation Néerlandaise estimait que le nouveau Règlement risquerait de donner lieu à un grand nombre de conflits dans la pratique. Par ailleurs, d'autres raisons le rendaient inacceptable pour le Gouvernement Néerlandais. Celui-ci ne saurait admettre qu'une différence soit établie entre ses ressortissants.

« Dans le Royaume des Pays-Bas, la distinction entre « citoyens et ressortissants, n'existe pas : les lois néerlandaises considèrent comme ressortissants, comme « sujets néerlandais, comme citoyens, tout aussi bien « ceux qui habitent le territoire des Pas-Bas en Europe « que ceux qui habitent le territoire néerlandais d'outre-mer. La Constitution néerlandaise ne connaît pas « de degré de nationalité. Elle porte en toutes lettres « que les ressortissants néerlandais d'outre-mer, lorsqu'ils habitent les Pays-Bas, sont éligibles aux Etats « Généraux et qu'ils possèdent le droit de vote pour ces « Etats Généraux » (1).

La Délégation néerlandaise proposait que la distinc-

(1) P.V., p. 122.

tion faite dans l'alinéa 2 entre citoyens et autres ressortissants fût éliminée et que l'alinéa 2 de l'article 21 fût remplacé par la phrase suivante :

« Le terme « ressortissant » ne comprend pas les protégés ».

La Délégation Française déclara que, dès le début de la Conférence, elle avait fait remarquer « qu'il était
« un principe du droit public de la France auquel celle-
« ci ne pouvait déroger, à savoir l'entière assimilation,
« en matière de protection à l'étranger, des citoyens,
« des sujets et des protégés français ». « Astreignant
« tous ses ressortissants à des obligations égales, la
« France répugnerait à accepter pour les uns, un droit
« qui ne serait pas également accordé aux autres. La
« France se doit de soutenir avec d'autant plus de fer-
« meté sa conception générale qu'il ne saurait venir à
« son esprit d'établir aucune hiérarchie de valeur entre
« les deux catégories des tribunaux qui rendent la jus-
« tice au nom du Roi d'Egypte et dont la compétence
« respective est définie par des règles procédant exclu-
« sivement des considérations d'ordre technique » (1).

Sur la demande du Président adressée à la Délégation Egyptienne et tendant à savoir si dans son esprit, le mot « protégé » n'avait pas un sens différent que celui visé dans les diverses déclarations qui venaient d'être faites, celle-ci répondit que ce terme était pris dans sa double signification. *Il comprenait les sujets d'un Etat protégés par un autre Etat ainsi que les nationaux qui jouissaient, à titre personnel ou à titre familial, d'une protection issue du régime des Capitulations.*

La Délégation Française précisa que dans son esprit

(1) M. Lagarde (France), P.V., p. 122.

le terme « protégé » ne s'appliquait, en ce qui la concernait qu'aux sujets d'Etats placés sous le Protectorat de la France.

Le même mot « protégé » était employé par les Délégations dans des sens différents et à l'occasion de situations internationales également différentes. Une catégorie de protégés comprenant les Egyptiens protégés par une puissance étrangère, protection découlant du régime Capitulaire, devait disparaître avec l'abolition des Capitulations. Ce point paraissait certain ; il s'agissait cependant de régler le sort des autres.

Du point de vue purement juridique, la thèse égyptienne était absolument fondée. En effet, il n'y avait pas lieu d'assimiler les sujets d'un Etat protégés par un autre Etat aux ressortissants de celui-ci parce que les premiers, en droit international, ne recevaient que la protection diplomatique.

La Délégation Egyptienne acceptait cependant de ne pas maintenir de distinction entre sujets et citoyens ; s'il est vrai que cette distinction existe en droit français, le droit anglais par contre, ne la reconnaît point : le sujet anglais est toujours un citoyen. Pour ce qui concernait les protégés, la Délégation Egyptienne acceptait que ceux qui résidaient en Egypte et qui seraient inscrits dans les registres des Consulats avant la mise en vigueur de la Convention, seraient assimilés aux ressortissants et soumis, par conséquent, comme la catégorie précédente, aux juridictions Mixtes. La Délégation Egyptienne tenait ainsi compte des droits acquis. Mais les protégés qui, après la date de la mise en vigueur de la Convention, entreraient en Egypte, seraient soumis à la Juridiction des Tribunaux Nationaux.

La Délégation Française insista pour obtenir l'assimilation intégrale aux sujets, des protégés tels qu'ils avaient été définis. « Selon le droit public de la France, « la famille française comprend, dit-elle des citoyens, « des sujets et des protégés qui sont tous des frères « possédant des droits égaux » (1).

L'accord n'était pas fait sur deux points :

1) Le sort des sujets d'un pays qui se trouve sous le Protectorat d'une Puissance Capitulaire. La thèse française était que ces personnes devaient être complètement assimilées aux deux catégories des sujets et des citoyens ; la thèse égyptienne était qu'elles devaient être admises à s'inscrire jusqu'au 15 octobre sur les registres consulaires, étant entendu que, passé ce délai, elles seraient exclues de la Juridiction Mixte.

2) L'autre point sur lequel il n'y avait pas entente concernait les sujets des pays sous mandat des Puissances Capitulaires. Une thèse disait que ces sujets devaient être exclus dans tous les cas de la juridiction Mixte ; l'autre thèse était qu'on devait distinguer suivant que les pays sous mandat étaient ou non une ancienne dépendance de l'Empire ottoman.

« Un pays est maître de son droit public, ainsi que « de la terminologie qui le consacre — disait la Délégation française. Il n'est pas possible qu'à la faveur « d'une argutie purement verbale, soit artificiellement « instituée une distinction entre deux catégories de personnes qu'une Puissance Capitulaire place toutes sur « le même pied. La Conférence a pour mission de pré- « parer la liquidation des droits dérivant, en quelque « sorte, de l'histoire. La France demande que ses res-

(1) M. Lagarde, P.V. 124.

« sortissants, qui ont joui, jusqu'à présent, du régime
« capitulaire, soient, tous traités de la même manière »
(1).

Les deux thèses, égyptienne et française, s'affrontaient d'une façon si obstinée, que certains crurent alors le sort de la Conférence sérieusement compromis.

Avec son expérience des situations délicates le Président obtint le renvoi au Comité de rédaction, alors que la question de fond n'était pas tranchée. Il fallait sauver la Conférence, et le Comité de rédaction s'en chargea. Il résulte enfin de l'art. 25 du nouveau R.O.J. que :

1) Le mot étranger s'applique aux ressortissants des douze puissances anciennement capitulaires : Royaume-Uni et dominions, France, Italie, Grèce, Etats-Unis d'Amérique, Belgique, Danemark, Espagne, Norvège, Pays-Bas, Portugal et Suède, et aux huit puissances suivantes : Allemagne, Autriche, Hongrie, Tchécoslovaquie, Yougoslavie, Roumanie, Suisse et Pologne (V. Déclaration du Gouvernement Egyptien IV. I).

Le Gouvernement égyptien a la faculté d'ajouter tout autre Etat à cette liste, par décret.

2) Aucun Egyptien ne pourra se prévaloir de la protection consulaire d'un Etat anciennement Capitulaire pour se soustraire à la juridiction des tribunaux nationaux. Une protection étrangère ou même la possession d'état d'une nationalité étrangère par un justiciable égyptien, ne peut plus donner compétence aux tribunaux Mixtes.

3) La situation des Syriens, Libanais, Palestiniens et

(1) M. Lagarde, voir page 151.

Transjordanien n'est pas modifiée. Ils continueront à relever des tribunaux nationaux.

4) La compétence actuelle en matière de statut personnel a été maintenue pour les ressortissants étrangers qui relevaient antérieurement de tribunaux égyptiens de Statut personnel tel que Mahkamas, Patriarcats, Rabinats et Vicariats Apostoliques.

Cette règle est applicable aux ressortissants étrangers quel que soit leur statut politique, citoyens, sujets ou protégés. En fait, les étrangers qui relevaient des tribunaux égyptiens de statut personnel, étaient les ressortissants étrangers n'ayant pas de statut laïque ou dont la loi nationale renvoyait en matière de statut personnel aux lois et aux juridictions religieuses.

5) Il est à noter que les tribunaux égyptiens de statut personnel continueront en principe à fonctionner dans les mêmes conditions que par le passé. Il a cependant été entendu que cela n'impliquait pas une immobilisation de l'organisation judiciaire en matière de statut personnel. Le Gouvernement Egyptien pourra donc les réorganiser ou en modifier la compétence et la procédure.

6) Jusqu'ici, certains tribunaux religieux non musulmans jugeaient les ressortissants étrangers par délégation des consulats dont ces mêmes étrangers relevaient. A l'avenir ces tribunaux statueront en vertu d'un pouvoir propre. (Rapport de M. Politis P. 7).

7) Lorsqu'une loi nationale étrangère prévoit en matière de statut personnel une option de compétence entre la juridiction laïque et la juridiction religieuse, il semble bien qu'en Egypte le ressortissant dudit Etat continuera à jouir de la même option et pourra opter

soit pour la juridiction mixte, soit pour la juridiction égyptienne de statut personnel.

8) Les ressortissants visés à l'art. 25 auront en outre la faculté d'accepter en matière civile et commerciale, la juridiction nationale ou d'opter pour la juridiction mixte. Ils devront exercer cette faculté d'option soit par simple lettre recommandée, soit par exploit d'huissier. Afin d'éviter d'entraver la justice et de la compliquer par un trop long délai d'option, il a été décidé que celui-ci sera très court : au plus tard à la première audience.

9) En matière pénale toute faculté d'option disparaît ; tous les ressortissants des douze puissances signataires de la Convention et des douze Etats assimilés, seront justiciables des Tribunaux Mixtes (1).



Désormais, les Tribunaux Mixtes ne seront plus les tribunaux de droit commun en matière civile et commerciale pour tous les étrangers à l'exception des Ottomans et anciens Ottomans.

- Les options de compétence

On a admis les options de compétence, de la part des étrangers, en faveur des tribunaux Nationaux ; au contraire, les options des Egyptiens en faveur des Tribunaux Mixtes ne sont pas admises.

Un étranger peut porter son litige devant les juridictions nationales. Il peut aussi être assigné lorsqu'il y a une clause attributive de juridiction.

(1) Voir commission générale, séance 30 avril.

En plus, lorsqu'un étranger, étant assigné devant un tribunal national, ne décline pas la compétence avant le prononcé d'un jugement dans une procédure où il a comparu comme défendeur ou comme intervenant, les tribunaux nationaux sont également compétents, même en l'absence de toute clause attributive de juridiction.

L'art. 26 R. O. J. dispose aussi que le fait de se soumettre à la juridiction d'un tribunal de premier degré entraîne la soumission à la juridiction des tribunaux supérieurs du même ordre.

Comme on a craint que la clause attributive de juridiction ne devienne une formalité et par suite obligatoire dans les contrats avec les diverses administrations publiques, la sixième des Déclarations du Gouvernement Egyptien est venue affirmer que :

« Se référant à l'article 26 du Règlement d'Organisation Judiciaire, le Gouvernement Royal Egyptien n'a pas l'intention d'insérer dans les contrats du Gouvernement (y compris les contrats des administrations publiques et des municipalités) de clause attributive de compétence juridictionnelle (Protocole Déclaration 6 — Actes de Montreux) ».

B. — COMPÉTENCE RATIONÆ MATERIE

Théorie de l'intérêt mixte

L'explication des articles 33-34 et 35 du nouveau Règlement d'Organisation Judiciaire nécessite un exposé rapide de la théorie jurisprudentielle, vraiment ingénieuse que les Tribunaux Mixtes ont créée et qu'ils ont établie en Egypte. C'est la fameuse théorie de « l'Intérêt

mixte » qui a permis aux Tribunaux Mixtes d'étendre leur juridiction à tous les litiges dans lesquels un intérêt étranger se trouve même indirectement engagé.

Ainsi, après avoir étendu leur compétence en précisant les termes « indigènes » et « étrangers » selon leur interprétation, les Tribunaux Mixtes ont étendu cette compétence du point de vue de la matière « Contestations entre étrangers et indigènes, contestations entre étrangers de nationalité différentes ».

Ces expressions de l'article 9 du R.O.J. qui détermine la compétence des Tribunaux mixtes, semblent claires et précises. Pourtant elles ne l'ont pas été au moment de l'application : ce qui s'explique aisément.

Il est bien rare en effet que les rapports juridiques se présentent sous la forme simple d'un contrat entre deux personnes déterminées. Le débat judiciaire, auquel peut donner lieu la violation du contrat, ne se restreint pas toujours aux seules parties contractantes. L'établissement d'un rapport de droit entre deux ou plusieurs personnes met souvent en jeu, directement ou indirectement, les intérêts d'autres personnes ; ces autres personnes peuvent ne pas appartenir à la même nationalité que celle des personnes entre lesquelles le rapport de droit s'était établi.

D'après les termes des textes, les Tribunaux Mixtes ne pouvaient intervenir chaque fois que les intérêts de ces « autres personnes » relevant de leur compétence étaient en jeu dans un litige qui est radicalement hors de leur compétence ; mais la jurisprudence mixte devait alors interpréter ces « termes » pour étendre sa compétence.

Pour justifier sa prétention, la jurisprudence mixte s'est appuyée sur deux arguments : l'un dérivé du principe, et l'autre du texte. L'argument de principe se

ramène à dire que les Tribunaux Mixtes dans l'esprit et la lettre de leur institution, sont appelés à sauvegarder les intérêts mixtes qui sont leur raison d'être : que, par conséquent, c'est le caractère des intérêts engagés au procès et non la personnalité de ceux qui se représentent qui doit déterminer leur compétence, et qu'il importe peu, dès lors, que les parties en litige soient toutes de la même nationalité, du moment que les intérêts mixtes sont en cause (1).

L'argument de texte est tiré de l'article 13 du R.O.J., ainsi conçu : « le seul fait de la constitution d'une hypothèque en faveur d'un étranger, sur les biens immeubles, quels que soient le possesseur et le propriétaire, rend ces tribunaux compétents, pour statuer sur la validité de l'hypothèque et sur toutes ses conséquences, jusques et y compris, la vente forcée de l'immeuble, ainsi que la distribution du prix ».

Ainsi, l'article 13 attribue compétence exclusive aux Tribunaux Mixtes pour statuer sur l'instance en expropriation forcée d'un immeuble, même engagée entre indigènes, lorsque sur cet immeuble une hypothèque a été précédemment constituée au profit d'un étranger.

Les Tribunaux Mixtes ont été amenés à généraliser cette disposition prise comme fondement, ils ont édifié la théorie de l'intérêt mixte dont l'application a eu pour effet d'étendre considérablement leur compétence

(1) « Alors même que le débat existerait entre deux indigènes « s'il vient à s'y manifester d'une manière certaine un intérêt mixte, « même non intervenant ou appelé, les tribunaux de la réforme ont « seuls autorité pour statuer. Cette jurisprudence affirmée par la « Cour chaque fois que l'occasion s'en présentait, est basée sur « que, d'après l'esprit et le texte du R. d'O.J. S'il en était autrement, « toutes les garanties fixées par l'instruction même de la réforme se « trouveraient, par ce fait, indirectement annulées dans leurs effets ». Arrêt Cour d'appel mixte, 14 mars 1890.

en matière civile ou commerciale, au détriment des autres juridictions.

La Cour d'Appel Mixte d'Alexandrie a formulé la théorie de l'intérêt mixte dans la double proposition suivante :

1) Les Tribunaux Mixtes deviennent compétents, toutes les fois que dans un procès entre personnes de même nationalité, il y a un intérêt étranger engagé.

2) Il suffit que l'intérêt étranger ressorte clairement et manifestement des débats pour que les Tribunaux Mixtes soient compétents ; il n'est pas nécessaire que le tiers étranger figure personnellement et en son nom dans le procès (1).

Cette théorie de l'intérêt mixte a été officiellement soumise à la Commission internationale de 1898 par le Gouvernement Egyptien qui en réclamait la condamnation législative. Dans une lettre circulaire qu'il adressait aux puissances, le Gouvernement Egyptien leur demandait de fixer contractuellement et d'une manière définitive l'interprétation de l'article 9 du R.O.J. en décidant contrairement à la jurisprudence établie, que la compétence des Tribunaux Mixtes devait être déterminée « uniquement par la nationalité des parties en cause, sans avoir égard aux intérêts mixtes qui pourraient être indirectement engagés dans le procès. »

Les puissances, sur l'avis de la Commission Internationale, ont rejeté le principe même des propositions du Gouvernement Egyptien, et il est évident que ce rejet ne peut être interprété que comme une consécration législative de la théorie de l'intérêt mixte. Elles ont cependant accueilli les propositions égyptiennes sur certains points de détail.

(1) Arrêt de la Cour d'Alexandrie, 4 mai 1882.

Les applications les plus caractéristiques de cette théorie ont été faites en matière hypothécaire, en matière de faillite, en matière de saisie-arrêt, enfin dans les contestations entre des indigènes et certaines personnes morales égyptiennes. Les plus importants en sont cependant la faillite et les personnes morales.

*Application de la théorie de l'intérêt mixte
en matière de faillite*

La jurisprudence mixte pose en principe (1) que la juridiction compétente, pour déclarer la faillite et pour statuer sur toutes les conséquences de cette déclaration n'est déterminée ni par la nationalité du failli, ni par cette circonstance que le créancier qui demande la déclaration de la faillite et le commerçant qui a cessé ses paiements appartiennent à la même nationalité, étrangère ou indigène. Pour que la juridiction mixte soit compétente à l'exclusion de toute autre juridiction, il est nécessaire, mais suffisant, que l'un des créanciers appartienne à une nationalité différente de celle du failli pour attribuer compétence à la juridiction mixte, et cela alors même que ce créancier ne se serait pas associé à la demande en déclaration de faillite et que sa présence ne serait révélée que par les pièces de la procédure. Et non seulement la présence d'un seul créancier appartenant à une nationalité différente de celle du failli suffit pour attribuer compétence à la juridiction mixte, mais encore la présence de ce créancier, en supposant qu'elle se manifeste au cours d'une

(1) Arrêts des 8 février 1877, 31 mars 1881, 4 février 1891, 5 janvier 1893, 6 août 1893, 3 avril 1895, arrêt 31 mars 1881.

instance en déclaration de faillite engagée devant la juridiction indigène contre un failli indigène par un créancier indigène ou devant la juridiction consulaire contre un failli étranger par un créancier appartenant à la même nationalité étrangère a pour effet immédiat de dessaisir, radicalement et rétroactivement, la juridiction indigène ou la juridiction consulaire. « Dans le cas où, après une déclaration de faillite prononcée par une juridiction indigène, un intérêt étranger se révèle, cette juridiction se trouve dessaisie de l'affaire qui est alors portée devant la juridiction mixte, et tout ce qui a été fait devant la juridiction indigène se trouve, par la seule force de la loi, non avenu et sans effet, et c'est à nouveau que la juridiction mixte en vertu de son droit propre, procède ou doit procéder » (1).

Autre aspect de la théorie.

La théorie de l'intérêt mixte et les sociétés égyptiennes

Dans le cas de la faillite, l'application de la théorie de l'intérêt mixte suppose un conflit d'intérêts entre trois personnes au moins, dont deux parties principales appartiennent à la même nationalité, et dont la troisième, plus ou moins intéressée, appartient à une autre nationalité. C'est cette opposition entre la nationalité de deux personnes principales et la troisième personne plus ou moins intéressée qui donne naissance à l'intérêt mixte, et, par voie de conséquence, justifie la compétence des Tribunaux Mixtes, d'après leur jurisprudence à l'égard d'une contestation engagée entre personnes de même nationalité.

(1) Arrêt 4 février 1891, Cour d'Alexandrie.

Mais dans certains cas, l'application de la même théorie se présente avec un caractère bien différent. Ce caractère est plus simple et plus complexe : plus simple, car il est limité aux personnes entre lesquelles l'instance est directement engagée, plus complexe parce que la diversité de nationalités nécessaire pour créer l'intérêt mixte et par voie de conséquence pour justifier la compétence de la juridiction mixte, n'apparaît pas ou pour mieux s'exprimer, cette diversité n'a aucune existence légale.

C'est ainsi que malgré toute absence d'une diversité de nationalité, la juridiction mixte, tout en fondant ses arguments sur la même théorie de l'intérêt mixte, a soumis à sa compétence des personnes morales égyptiennes dans leurs litiges avec des personnes égyptiennes.

Parmi ces personnes morales, nous ne parlerons que des sociétés anonymes.

Aux termes de l'article 46 du Code de Commerce Mixte, les sociétés anonymes ne peuvent se fonder en Egypte qu'en vertu d'un firman du Khédivé qui autorise leur établissement et approuve les conditions de leur fonctionnement ; et l'article 46 du même code impose très expressément la nationalité égyptienne aux sociétés anonymes qui se fondent en Egypte (1).

Or, des contestations entre des indigènes et des sociétés de nationalité égyptienne doivent être logiquement de la compétence exclusive des juridictions indigènes.

Après une assez longue hésitation, la jurisprudence mixte a définitivement établi une règle de compétence qui soutient que les juridictions mixtes sont les seules

(1) Les sociétés anonymes qui se fonderont en Egypte seront toutes de nationalité égyptienne et devront y avoir leur principal siège social. (C. de Commerce, art. 47).

juridictions compétentes pour statuer sur les contestations entre indigènes et les sociétés anonymes égyptiennes. Cette règle de compétence, la Cour d'Appel Mixte l'a successivement appliquée à la Compagnie Universelle du Canal Maritime de Suez, formellement déclarée société égyptienne par l'article 16 de la convention du 22 février 1866 (2), à la Banque Ottomane, à laquelle les articles 6 et 7 de l'acte de concession, conformément aux dispositions du Code de Commerce Ottoman imposent la nationalité ottomane (3), à la Bourse Khédiviale (4) ; enfin à la Compagnie des Eaux du Caire (5), l'une et l'autre sociétés anonymes fondées en Egypte, conformément aux dispositions de l'article 47 du Code Mixte de Commerce.

Cet exposé rapide de la théorie de l'intérêt mixte peut éclairer, croyons-nous, la raison d'être des articles 24 et 25 (avant-projet) et des articles 33, 34, 35 du nouveau R. d'O.J.

Avant-projet égyptien

ART. 24. — « Sous réserve
« des dispositions des arti-
« cles 25 et 26, la compéten-
« ce des Tribunaux Mixtes
« sera déterminée unique-
« ment par la nationalité
« des parties réellement en
« cause sans avoir égard aux
« intérêts Mixtes qui pour-
« raient être indirectement
« engagés. »

Texte définitif

ART. 33. — Sous réserve
des dispositions des articles
34, 35, 36 et 37, la compéten-
ce des Tribunaux Mixtes est
déterminée uniquement par
la nationalité des parties
réellement en cause, sans
égard aux intérêts Mixtes
qui pourraient être indirecte-
ment engagés.

ART. 34. — « Dans leurs
« contestations avec des jus-

(1) Arrêt du 28 mai 1880.

(2) Arrêt du 11 février 1890.

(3) Arrêt du 6 avril 1892.

(4) Arrêt du 21 juin 1894.

« ticiables des Tribunaux
 « Nationaux, les sociétés de
 « nationalité égyptienne dé-
 « jà constituées, dans les-
 « quelles entrent des inté-
 « rêts étrangers sérieux,
 « sont justiciables des Tri-
 « bunaux Mixtes, à moins
 « que leurs statuts ne con-
 « tiennent une clause attri-
 « butive de compétence aux
 « Tribunaux Nationaux ou
 « qu'elles n'aient accepté la
 « juridiction de ces tribu-
 « naux conformément à
 « l'article 26.

ART. 35. — « Les Tribu-
 « naux Mixtes sont de mê-
 « me, compétents en matière
 « de faillite d'un justiciable
 « des Tribunaux Nationaux,
 « si l'un des créanciers par-
 « tie à la procédure est
 « étranger. »

Rapport explicatif

Article 33 (ancien article 24). — « Cet article a été
 « retenu dans la forme adoptée par la commission » (P.
 V. 5, p. 25.)

Articles 34 et 35 (anciens articles 24 bis et 24 ter). —
 « Ces nouveaux articles consacrent la déclaration de la
 « Délégation Égyptienne par laquelle celle-ci a consenti
 « à faire une exception au principe général énoncé à
 « l'article 33 en ce qui concerne d'une part les sociétés
 « égyptiennes dans lesquelles entrent des intérêts étran-
 « gers sérieux et d'autre part les faillites mixtes ». (P.V.
 5, p. 23.)

« Il est entendu que le terme « sérieux » employé à l'article 34 signifie que l'intérêt dont il s'agit ne doit être minime ni fictif. Il appartiendra à la jurisprudence d'en décider.

« Il est également entendu, en ce qui concerne l'article 35, que le transfert de compétence en matière de faillite aura lieu le jour où un créancier étranger fait acte de présence ».

Notons d'abord que l'article 25 (avant-projet égyptien) et l'article 36 (N.R.O.J.) auxquels les articles 24 et 33 se réfèrent ne sont que la reproduction intégrale de l'article 13 de l'ancien R.O.J.

Il n'y a donc pas eu de modification à leur égard, et par suite, il n'y a pas lieu de les exposer. Remarquons simplement que la jurisprudence antérieure est maintenue sous réserve, bien entendu (1) de la nouvelle définition du terme « étranger » (R.O.J., art. 25); 2) des dispositions relatives aux sociétés anonymes fondées postérieurement au 15 octobre 1937 (R.O.J., art. 34); 3) de la validité de la clause attributive de juridiction et de l'option (R.O.J., art. 26).

Quant à l'article 26 (avant-projet) et à l'article 37 (T. D.), auxquels les articles 24 et 33 se réfèrent également, ils sont relatifs à l'« action accessoire » qui fera l'objet d'un chapitre qui suivra.

L'article 33 a pour but de revenir sur une pratique longtemps suivie par les Tribunaux Mixtes et de restreindre, à l'avenir, leur compétence.

La Délégation Belge demanda, après la lecture de l'article 24 (avant-projet) des explications au sujet de

(1) Art. 36 : « Le seul fait de la Constitution d'une hypothèque en faveur d'un étranger sur les biens immeubles, quels que soient le possesseur et le propriétaire, rend les Tribunaux mixtes compétents pour statuer sur la validité de l'hypothèque.

la portée de cette disposition qui touchait à la compétence des Tribunaux Mixtes en ce qui concernait les sociétés. « Un grand nombre de sociétés formées avec
« des capitaux étrangers et par des fondateurs étran-
« gers avaient été fondées en Egypte, sous le régime
« des lois égyptiennes. Le Code Civil Mixte prévoyait
« que les sociétés ainsi constituées étaient des sociétés
« égyptiennes. Ces sociétés qui, en fait, étaient des socié-
« tés étrangères, ne relèveraient-elles plus de la com-
« pétence des Tribunaux Mixtes » ? (1).

« La Délégation Egyptienne répondit que « telle était
« en effet la portée de cette disposition et qu'il s'agis-
« sait d'écarter toute jurisprudence en matière d'intérêt
« mixte » (2).

La même disposition comportait-elle un changement en ce qui concernait les faillites ? A cette question, la Délégation Egyptienne répondit qu'il en serait ainsi pour autant qu'il ne s'agirait pas d'un cas mixte dès le début.

La Délégation Belge déclara qu'elle « avait pourtant
« cru comprendre que le Gouvernement Egyptien avait
« eu l'intention de maintenir en fonctions, pendant toute
« la période de transition, les Tribunaux Mixtes avec
« leur compétence actuelle ».

Elle rappela « qu'en présentant au Parlement égyptien le traité Anglo-Egyptien, le Président du Conseil
« d'Egypte avait formellement renouvelé l'assurance
« que les Tribunaux Mixtes conserveraient leur com-
« pétence à laquelle viendrait s'ajouter celle des Tribu-
« naux Consulaires. Si la disposition proposée était ac-
« ceptée, elle modifierait profondément la compétence

(1) M. Wathelet, P.V. 158.

(2) Badaoui Pacha, P.V. 186.

« actuelle des Tribunaux Mixtes, puisque toutes les
 « affaires dans lesquelles une société, égyptienne de
 « nom, mais étrangère de fait, serait en litige avec un
 « Egyptien, devraient aller devant les Tribunaux Natio-
 « naux ». D'après l'avis de la Délégation Belge, « il ne
 « fallait pas attacher d'importance à la disposition pré-
 « voyant que les sociétés constituées en Egypte étaient
 « de nationalité égyptienne. Il fallait voir les réalités,
 « car la nationalité de forme d'une société était le fait
 « d'un pur hasard. Toutes les actions ou la grande
 « majorité des actions pouvaient appartenir à un étran-
 « ger. Il s'agissait alors, en fait, d'une personnalité juri-
 « dique de caractère étranger, et ce serait porter une
 « atteinte profonde à la juridiction actuelle des Tribu-
 « naux Mixtes de dire que, désormais, telles sociétés
 « devraient porter leurs litiges devant les tribunaux
 « égyptiens » (1).

En faisant allusion au discours du Président du Conseil Egyptien, la Délégation Belge avait dépassé l'intention du Président du Conseil. Lorsque celui-ci avait parlé du maintien de la compétence des Tribunaux Mixtes, il n'avait pas à entrer dans les détails pour se prononcer sur l'extension de la juridiction dans l'intérêt mixte; il visait certainement la compétence des Tribunaux Mixtes, telle qu'elle était déterminée par le Code Civil Mixte et telle qu'elle était prévue au Règlement d'Organisation Judiciaire. Il en avait fait mention surtout pour relever qu'à cette compétence venait s'ajouter celle qui provenait du transfert de la juridiction des Tribunaux Consulaires aux Tribunaux Mixtes. Le Président du Conseil n'avait guère besoin, à ce moment-là, de

(1) M. Wathelet, P.V. 186.

préciser l'étendue de la compétence des Tribunaux Mixtes (1).

La Délégation Britannique reconnut que « le principe « énoncé à l'article 24 était justifié dans la mesure où « il avait pour objet de limiter la création de nouveaux « intérêts mixtes. Cette question des intérêts mixtes « se représente dans les trois cas suivants :

« 1) Le cas des sociétés constituées sous le régime des « lois égyptiennes, mais dont le capital était en tota- « lité ou en grande partie étranger ;

« 2) Le cas de faillite lorsque certains des créanciers « sont étrangers et certains autres égyptiens ;

« Et 3) le cas de cession expressément visé à l'arti- « cle 29 » (2).

M. Wathelet fait ici allusion au Projet de Règlement présenté par la Délégation Egyptienne dont l'article 29 est ainsi conçu :

« La cession d'un droit à un étranger, la mise en « cause d'un étranger ou la constitution d'un prête-nom « étranger ne pourra donner compétence aux Tribu- « naux Mixtes pour statuer sur des contestations de la « compétence des Tribunaux Nationaux, lorsque la ces- « sion, la mise en cause ou la constitution du prête-nom « a pour but de distraire des Tribunaux Nationaux la « connaissance de ces litiges ».

« Sera présumée avoir été faite dans ce but, toute « cession consentie en cours d'instance ».

Le Délégué du Royaume-Uni, M. Beckett fit observer « que des cessions parfois purement fictives avaient « été utilisées comme moyen abusif, en vue d'étendre « la juridiction des Tribunaux Mixtes à des affaires

(1) Badaoui Pacha, 186.

(2) Wathelet, 186.

« qui ne relevaient pas en soi de la compétence des
 « dits Tribunaux. Bien que les Tribunaux Mixtes eux-
 « mêmes se fussent récemment opposés, dans leurs dé-
 « cisions, à une telle extension de juridiction, cette pra-
 « tique n'avait pas entièrement disparu. C'était pour-
 « quoi la Délégation du Royaume-Uni approuvait les
 « dispositions de l'article 29 ci-dessus rapportées. Elle
 « estimait toutefois que, tout en acceptant l'article 24
 « comme l'énoncé d'un principe général et l'article 29
 « pour les raisons qu'elle venait d'indiquer, il serait
 « opportun, pour de nombreux motifs d'ordre pratique,
 « de maintenir la motion d'intérêt mixte :

« 1) en ce qui concernait les sociétés, et

« 2) en ce qui concernait les faillites.

« La juridiction en matière de faillite ne pouvait repo-
 « ser sur une base pratique que si l'on ne maintenait
 « pas expressément la compétence des Tribunaux Mix-
 « tes dans les cas où il y a des créanciers étrangers » (1).

Les Délégations Hellénique et Française appuyèrent la proposition de la Délégation du Royaume-Uni.

La Délégation Egyptienne attachait une importance capitale à l'affirmation du principe contenu à l'article 2.

Cependant, elle devait, devant l'insistance de la Délégation Britannique appuyée par la Délégation Française et la Délégation Hellénique, céder du terrain en déclarant qu'elle était prête à envisager la possibilité d'admettre une exception au principe général en ce qui concernait les sociétés anonymes déjà constituées et dont les statuts ne contiennent aucune clause d'attribution donnant compétence aux Tribunaux Nationaux.

(1) Beckett, Royaume-Uni, P.V. 186.

En l'occurrence, la Délégation Egyptienne visait « une
« société très importante, constituée avec des capitaux
« du Gouvernement Egyptien et de certains établisse-
« ments bancaires. Il s'agissait du « Crédit Agricole »
« qui est une banque ayant pour mission de venir en
« aide aux cultivateurs. Il avait été notamment convenu
« entre les deux associés, le Gouvernement et les éta-
« blissements bancaires, que le Crédit Agricole serait
« justiciable des Tribunaux Nationaux. Il était d'ailleurs
« tout naturel que les contestations qui pourraient sur-
« gir entre le Crédit Agricole et les cultivateurs égypt-
« tiens fussent soumises aux tribunaux indigènes. Des
« contestations de ce genre peuvent, en effet, surgir sur
« toute l'étendue du territoire égyptien et il serait inad-
« missible, alors que l'idée était de venir en aide aux
« cultivateurs, d'obliger ceux-ci à aller devant un tribu-
« nal très éloigné de leur domicile, ce qui entraîne pour
« eux des frais considérables, parfois hors de propor-
« tion avec l'importance du litige.

« Cependant, les Tribunaux Mixtes ont continué à
« affirmer leur compétence à l'égard des contestations
« entre de telles sociétés et des Egyptiens et à déclarer
« que la clause attributive de compétence était contraire
« à l'ordre public, donnant ainsi à leur propre inter-
« prétation, l'autorité d'un engagement international
« liant l'Egypte ».

« Par conséquent, à l'exception de toute situation pas-
« sée qui comporterait la clause attributive de compé-
« tence et de toute société anonyme dont les actions
« seraient nominatives et appartiendraient à des res-
« sortissants égyptiens, le Gouvernement Egyptien en-
« visagerait la possibilité de considérer les sociétés déjà
« constituées comme rentrant dans la compétence des

« Tribunaux Mixtes. C'est là une concession que la Délégation Egyptienne consentit à faire pour marquer sa volonté de coopérer avec les Puissances dans l'élaboration du futur statut des Tribunaux Mixtes ».

La Délégation Egyptienne estimait que dans tout état de cause, la disposition actuelle du Code Mixte devait avoir son plein effet, parce que toute personne qui, à l'avenir, constituerait une société sous le régime des lois égyptiennes, saurait que cette société serait de nationalité égyptienne et justiciable, par conséquent, des Tribunaux Nationaux. La juridiction des Tribunaux Mixtes ne serait donc admise que dans le cadre de la protection des intérêts des personnes, qui sous la foi de la jurisprudence, alors en vigueur, ont déjà constitué des sociétés. Mais d'ores et déjà, chacun serait prévenu qu'il ne pourrait plus emprunter cette forme sociale particulière à la législation égyptienne sans se soumettre entièrement à la juridiction des tribunaux du pays. Il va de soi que rien n'empêcherait les étrangers de constituer, avec des capitaux étrangers, des sociétés qui conserveraient leur caractère étranger et travailleraient en cette qualité dans le pays. Il s'agissait donc de régler une situation passée qui ne devait pas être reconnue comme un régime continu, même pendant la période transitoire.

En ce qui concernait les faillites Mixtes, la Délégation Egyptienne ne voyait pas d'inconvénient au maintien de la jurisprudence en vigueur qui faisait rentrer les faillites Mixtes dans la compétence des Tribunaux Mixtes. En d'autres termes, si dans une procédure de faillite engagée exclusivement entre Egyptiens, on venait à

(1) Badaoui Pacha, P.V, 187.

constater l'existence d'un créancier étranger, l'affaire rentrerait dans la compétence des Tribunaux Mixtes.

La Délégation Française constate que le Gouvernement Egyptien, par la spontanéité avec laquelle il approuva certains points de vue des puissances, a montré qu'il avait le sens profond des réalités et qu'il appréciait la valeur des intérêts en cause.

C. — LE PRINCIPE D'ÉGALITÉ DE COMPÉTENCE ENTRE LES DEUX JURIDICTIONS : NATIONALE ET MIXTE

Le penchant des tribunaux Mixtes à étendre de plus en plus leur compétence, les a amenés à se reconnaître le droit de juger des actions accessoires qui n'étaient pas de leur compétence, chaque fois qu'elles se produisaient à l'occasion d'actions principales de leur ressort. Cet état de choses a fait consacrer un principe : l'inégalité de compétence entre les deux juridictions, puisque les tribunaux indigènes ne se reconnaissaient en aucun cas le droit de juger un étranger. En conséquence, lorsqu'au cours d'un litige il se révélait nécessaire devant les Tribunaux Nationaux de mettre en cause un étranger, le procès entier, tant pour le principal que pour l'accessoire, devait être porté devant les Tribunaux Mixtes.

Le nouveau R.O.J. aura rétabli l'égalité des juridictions, indigène et mixte, par la double application qu'il en fait, en matière accessoire et en ce qui concerne le changement de nationalité en cours d'instance.

1) *Action accessoire* (art. 37)*Avant-Projet Egyptien*

ART. 26. — « Les Tribunaux Mixtes pourront connaître des actions de la compétence des Tribunaux Nationaux, lorsque ces actions sont accessoires à une action principale de leur compétence. Toutefois, ils pourront renvoyer l'action accessoire devant les Tribunaux Nationaux lorsqu'ils jugeront ce renvoi préférable pour la bonne administration de la Justice et conforme à l'intérêt des parties en cause. »

Texte définitif

ART. 37. — « Les Tribunaux Mixtes ne peuvent pas connaître d'une action qui n'est pas en soi de leur compétence, même si elle se présente comme accessoire à une action déjà introduite devant eux. Toutefois ils connaîtront de la dite action accessoire lorsque la juridiction qui en aura été saisie estimera, dans l'intérêt de la justice, devoir renvoyer les parties se pourvoir devant eux.

Les Tribunaux Mixtes peuvent, s'ils estiment devoir le faire dans l'intérêt de la justice, renvoyer les parties se pourvoir devant les Tribunaux Nationaux lorsque l'action introduite devant eux se présente comme l'action accessoire à une action principale déjà introduite devant lesdits Tribunaux Nationaux.

Rapport explicatif

ART. 37 (ancien article 26). — « Le nouveau texte de « cet article a été établi par le Comité en harmonie avec « l'article 5 du projet de convention adopté par la Commission générale ».

En commentant cet article, le Comité de la Chambre

Egyptienne chargé de présenter un rapport sur la Convention de Montreux lors de la ratification de la dite convention par le Parlement égyptien, présentait cet article comme ayant pour but de restreindre la compétence des tribunaux Mixtes. Pourtant la comparaison objective de l'avant-projet égyptien avec le texte définitif prouve que l'esprit des rédacteurs du projet égyptien était d'établir le principe d'égalité des tribunaux nationaux et des tribunaux Mixtes. Aussi cet esprit se dégagait-il clairement des débats qui ont eu lieu autour de la discussion de cet article (V. le procès-verbal des Actes de Montreux).

Le texte définitif a renversé cet esprit enlevant aux tribunaux mixtes toute compétence relative à l'action accessoire, alors que l'avant-projet égyptien voulait uniquement établir le principe d'égalité entre les deux juridictions mixte et nationale en matière accessoire.

Jusqu'ici on avait toujours admis que devant les tribunaux mixtes, le juge de l'action principale était le juge de l'action accessoire. Et comme les tribunaux mixtes étaient la juridiction de droit commun à l'égard des étrangers dès que ces tribunaux étaient valablement saisis d'une action principale, ils reconnaissaient le droit de juger les actions accessoires, alors même qu'elles se passaient exclusivement entre Egyptiens, tandis que les tribunaux nationaux n'ayant pas de compétence à l'égard des étrangers, se trouvaient obligés de scinder la procédure quand un incident relatif à un étranger surgissait au cours d'un litige pendant devant eux.

Il est admis par tous que le juge d'une action principale est juge de l'action incidente ; mais l'action accessoire est, comme l'a fait observer Badaoui Pacha, en dehors des règles de droit reconnues. Le juge mixte n'a

pas à connaître d'une action accessoire entre les Egyptiens, c'est en dehors de sa compétence. Mais puisqu'il existe une jurisprudence mixte constante, d'après laquelle les tribunaux mixtes sont compétents pour juger les affaires accessoires et puisque ces tribunaux mixtes devaient être maintenus, il n'y avait qu'un seul moyen d'assurer l'égalité, c'était de donner aux tribunaux nationaux la même compétence qu'aux tribunaux mixtes, pendant la période transitoire. Il était inadmissible que les tribunaux mixtes jugent des Egyptiens à l'occasion d'affaires purement égyptiennes, pour la seule raison qu'une action accessoire est introduite et que les tribunaux nationaux ne soient pas reconnus compétents pour juger des étrangers dans les cas analogues.

*
**

La Délégation Italienne voulut d'abord justifier l'attitude prise par les tribunaux mixtes qui n'ont étendu leur compétence aux actions accessoires que par une application normale et régulière des règles du droit applicables en cette matière dans la plupart des pays. Il est inconcevable, en principe, remarque-t-elle, qu'un juge saisi d'une action principale puisse ne pas juger sur l'action accessoire, et il est encore moins concevable que le juge devant lequel est portée l'action accessoire, détachée de l'action principale, puisse en connaître sans être en possession de tous les éléments qui ont été acquis dans les débats de l'action principale. S'il est donc arrivé que les juridictions nationales ne l'ont pas fait, c'est parce que ces dernières n'avaient pas compétence juridictionnelle à l'égard des étrangers qui pouvaient être engagés personnellement dans les actions accessoires.

Maintenant que le régime des tribunaux mixtes sera changé, les tribunaux nationaux devraient nécessairement avoir les mêmes droits que les tribunaux mixtes et connaître d'une action accessoire lorsqu'ils sont saisis de l'action principale (1).

La Délégation Italienne admettait donc la thèse égyptienne, mais la thèse de l'égalité allait en effet entraîner la limitation de la compétence des tribunaux mixtes. Il fallait essayer de ramener la Délégation Italienne et de lui faire regagner le terrain qu'elle avait perdu. La Délégation Grecque tenta d'y arriver.

La Délégation Italienne, dit-elle, a dû, dans sa conclusion, être victime d'une erreur : « Si l'on maintenait
« les tribunaux mixtes en Egypte, il ne peut être ques-
« tion de leur enlever une partie de leur compétence ;
« sinon on ne les maintiendrait pas intégralement, la
« Commission peut décider de les maintenir en partie
« si le Gouvernement Egyptien le désire et si les autres
« Délégations sont d'accord ; mais elle ne croit pas qu'il
« soit dans l'intention du Gouvernement Egyptien, ni
« de ceux qui traitent avec lui, de mettre en question
« la compétence des tribunaux mixtes sur ce point. Elle
« n'en verrait pas l'utilité, pour sa part. Pour cette rai-
« son, elle considère que jusqu'à la fin de la période
« transitoire, et par conséquent, tant que les tribunaux
« mixtes existeront, le principe de l'incapacité des tri-
« bunaux nationaux de juger un étranger doit être
« maintenu » (2).

La Délégation Italienne essaya de regagner le terrain perdu. En soutenant son point de vue, dit-elle, « elle
« sous-entendait que ce point de vue devait s'accorder

(1) M. Messina, P.V. 75.

(2) M. Vryakos (Grèce), P.V. 76.

« avec le système en vigueur. C'est-à-dire que tant que
 « les tribunaux mixtes existent pour une période de
 « transition, si minime qu'elle puisse être, il est évident
 « que les étrangers ne pourraient pas être justiciables
 « par les tribunaux nationaux » (1). Elle évoqua l'exem-
 ple d'une action en garantie où un étranger était inté-
 ressé et qui n'a pu être portée devant les tribunaux
 nationaux, pour en arriver à conclure que « lorsque les
 « tribunaux mixtes n'existeront plus, ou lorsque, à une
 « date quelconque, les étrangers seront justiciables de
 « la nouvelle organisation judiciaire, *l'article 6 se trou-*
 « *vera déjà prêt* et il est juste et logique qu'il en soit
 « *ainsi !* » (2). Ces contradictions sont vraiment flagran-
 tes et nous sommes étonné que l'auteur de ces contradic-
 tions soit M. Messina, l'ancien magistrat de la juridis-
 tion mixte, et qui doit par conséquent se rendre bien
 compte de ce qu'il avance quand il parle de cette insti-
 tution ; mais il semble que M. Messina, en reculant bien
 maladroitement, voulait à tout prix regagner le terrain
 perdu.

Résumant les débats, le Président de la Commission
 fit observer que la règle d'égalité de traitement entre
 les tribunaux nationaux avait été reconnue par certaines
 Délégations comme absolument bien fondée, tout au
 moins du point de vue théorique. D'autres ont relevé
 qu'elle comportait un inconvénient en ce sens, que, si
 on applique l'égalité de traitement aux tribunaux natio-
 naux par rapport aux tribunaux mixtes, on enlève une
 partie de la garantie qu'on est présumé vouloir donner
 aux étrangers pendant la période de transition.

« En vue d'une *conciliation* de ces deux idées, la Dé-

(1) M. Messina.

(2) M. Messina.

« légation Italienne estime que le texte de l'article 6
« doit être admis, étant entendu *qu'il n'entrerait en*
« *application qu'après la période de transition.* Or, si
« ce texte est sans valeur, on doit le supprimer, s'il en
« a une on ne peut pas le tenir en suspens pendant la
« période de transition, puisque c'est précisément pour
« cette période qu'il est fait. Lorsque la période de tran-
« sition sera passée, *il ne sera plus question des tribu-*
« *naut mixtes* » (1).

Devant la défense des Délégations autour du terrain perdu, la Délégation Egyptienne lança un autre assaut, mettant les défenseurs en face de cette évidence :

« Pour assurer l'égalité et la légalité, disait Makram
« Pacha, il n'y a que deux moyens ; ou bien donner aux
« tribunaux nationaux le droit de juger les affaires ac-
« cessoires, ou dire que ni les tribunaux nationaux, ni
« les tribunaux mixtes, n'auront le droit d'en connaître.
« Ce serait certainement plus conforme au système du
« droit pur. Pourquoi les tribunaux mixtes auraient-ils
« le droit de juger une affaire accessoire entre Egyp-
« tiens ?

« Si les juristes qui composent la Commission esti-
« ment que la question de l'accession constitue un abus,
« la seule solution est de supprimer toute juridiction
« accessoire ; si l'on trouve qu'elle peut se justifier, le
« le principe d'égalité exige que les tribunaux natio-
« naux aient, pendant le régime transitoire, la même
« compétence que les tribunaux mixtes. C'est la seule
« alternative que puisse envisager la Commission. De
« toute façon, il faudra introduire dans la Convention
« un texte formel, sinon il surgira certainement des
« conflits » (2).

(1) P.V. 77.

(2) Makram Ebeid Pacha, P.V. 77.

La défense faiblit devant cet assaut. La Délégation Grecque accepta le principe, tout en demandant le temps pour réfléchir. La Délégation Italienne revint, avec une sincérité qu'il faut reconnaître, à sa première position. La cause égyptienne paraissait gagnée. Mais la Délégation Britannique et la Délégation Norvégienne demeurèrent d'avis de maintenir le statu quo en supprimant par conséquence le premier alinéa de l'article 6 et en se basant toujours sur la crainte de conflits de compétence et de difficultés possibles.

Le Gouvernement Egyptien aurait voulu faire reconnaître la réciprocité en faveur des tribunaux nationaux. La conférence, craignant de fournir ainsi une occasion de porter devant les tribunaux nationaux des litiges qui, normalement, seraient de la compétence des tribunaux mixtes, a préféré écarter le principe que le juge de l'action principale était le juge de l'action accessoire.

Il semble que cette règle — séparative des deux actions — constitue une entrave dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice. Elle ne doit certainement pas être conforme aux intérêts des justiciables qui doivent, toutes les fois qu'ils ont une action accessoire à exercer, la détacher de l'action principale et non seulement la plaider à un moment différent, mais encore devant une juridiction différente qui ignore l'action principale.

Il y a cependant un correctif à cette solution regrettable. On a admis que dans l'intérêt de la justice, les tribunaux mixtes pourraient renvoyer les parties devant les tribunaux nationaux, lorsque l'action introduite devant eux se présente comme une action accessoire à une action principale déjà introduite devant les tribunaux nationaux (art. 37, al. 2, R.O.J.).

Le même correctif a été admis pour les tribunaux nationaux en faveur des tribunaux mixtes. L'article 37 (R.O.J.) a été rédigé en harmonie avec l'article 5 de la Convention qui établit le même principe pour les tribunaux nationaux.

Il est étrange que les Délégations qui ont accepté de faire confiance à la justice égyptienne après 12 ans, n'aient pas voulu lui prêter un peu de confiance plus tôt.

Cette légère confiance que les Délégations auraient pu accorder avant — si l'on peut dire ainsi — aurait évité cette paralysie de l'administration judiciaire et aurait sauvegardé les intérêts des justiciables.

On aurait pu confier à la justice égyptienne des actions accessoires, puisqu'on va lui confier bientôt toutes les actions principales.

2) *Application relative au changement de nationalité*

Dans le même ordre d'idées, le principe de l'égalité entre les deux juridictions nationale et mixte, a été consacré par l'article 42 (31, avant-projet) qui dispose que « le changement de nationalité de l'une des parties, survenu en cours d'instance, ne pourra modifier la compétence du tribunal régulièrement saisi ».

Cet article fait application du principe, suivant lequel un litige introduit devant les tribunaux compétents, doit être continué et terminé devant ces mêmes tribunaux, selon la règle : *ubi initium, ibi finem habere debet iudicium*.

Ce même texte a été inséré dans la convention (art. 7) pour régir la compétence des tribunaux nationaux, après

que Badaoui Pacha eut fait remarquer que « cette disposition était la consécration d'un principe reconnu au profit des tribunaux mixtes, mais qui ne l'avait pas été jusqu'alors au profit des tribunaux nationaux » (R.O.J., P.V. 1, p. 14).

D. — COMPÉTENCE ADMINISTRATIVE OU CONTENTIEUX INDEMNITAIRE

Les tribunaux mixtes, comme les tribunaux nationaux, ont eu, dès leur origine, compétence pour connaître des actions en responsabilité intentées en raison d'une mesure administrative prise en violation des lois et règlements (art. II, titre I, R.O.J. mixte et de 1875 et art. 15, R.O.J. des tribunaux indigènes de 1883).

L'article nouveau (art. 43, R.O.J.) s'inspire plutôt de la rédaction de l'article 15 du règlement de 1883.

Au principe reconnu partout que les tribunaux ne peuvent connaître des actes de souveraineté, on a ajouté que « les tribunaux mixtes ne peuvent pas statuer sur la validité de l'application aux étrangers des lois ou règlements égyptiens ». Cette disposition qui est extraite de l'article 5 de l'annexe à l'article 13 du traité anglo-égyptien, signifie que, puisque l'assentiment des Puissances capitulaires n'est plus nécessaire pour l'application d'une législation égyptienne quelconque à leurs nationaux et puisque les attributions législatives actuelles des tribunaux mixtes, en ce qui concerne l'application d'une législation égyptienne aux étrangers, prennent fin, désormais les tribunaux mixtes, dans leur capacité judiciaire, n'auront plus à statuer sur la validité de l'application aux étrangers d'une loi ou d'un décret égyptien

qui aura été rendu applicable aux étrangers par le Parlement égyptien ou par le Gouvernement égyptien, suivant le cas.

Il y a lieu de rappeler ici l'interdiction, pour les tribunaux mixtes, d'apprécier si la législation égyptienne est incompatible avec les principes de la législation moderne ou si elle établit une discrimination au détriment des étrangers.

En matière d'acte d'administration, le principe reste que les tribunaux ne peuvent ni interpréter, ni arrêter, l'exécution d'un acte d'administration pris en violation des lois ou des règlements ; ils ne peuvent qu'accorder à la victime de la mesure administrative des dommages et intérêts.

L'ancienne rédaction de l'article II étendait la possibilité du recours en indemnité aux cas d'atteinte portée par un acte d'administration à un droit reconnu non seulement par une loi, mais aussi par des traités ou conventions.

La question s'est posée de savoir s'il fallait conclure de cette omission que, en aucun cas, l'observation des stipulations d'un traité ne se trouverait plus garantie par le recours de l'indemnité.

Il fut admis que tout en écartant le recours dans le cas spécial, de l'article 2 de la Convention, à l'avenir les stipulations d'un traité ou d'une convention pourraient être garanties par le recours devant les tribunaux, dès l'instant où ces stipulations seraient incorporées dans le droit interne (Rapport du Comité de rédaction).

Enfin, il fut reconnu qu'en parlant de mesures administratives prises en violation des lois ou règlements, on a entendu viser non seulement les violations en la

forme, mais aussi une violation substantielle de l'objet de la loi, autrement dit, le terme « violations » doit s'entendre non seulement des violations de la lettre, mais aussi des violations de l'esprit de la loi, visant ainsi les cas de détournement de pouvoirs (Rapport du Comité de la Rédaction).

RÉSUMÉ

Le régime transitoire et les tribunaux mixtes

L'institution d'un régime transitoire pendant une période de douze ans durant laquelle les tribunaux mixtes seront maintenus avec une augmentation de leur compétence sur les affaires pénales, civiles et de statut personnel pour celles des puissances capitulaires qui accepteraient cette dernière dévolution de compétence, tel est le principe.

On constate que cette période transitoire constitue un acheminement graduel vers une nouvelle situation : la soumission de tous les habitants de l'Égypte en toute matière aux tribunaux nationaux. Cet acheminement graduel peut être ainsi résumé :

1) Limitation de la compétence des tribunaux mixtes aux ressortissants des puissances anciennement capitulaires ou qui faisaient dans le passé partie d'une puissance capitulaire.

2) Interdiction absolue pour les nationaux égyptiens de recourir à la protection des puissances étrangères.

3) Si une personne considérée comme égyptienne d'après la loi du pays possède en même temps une

nationalité étrangère ou plusieurs, elle sera soumise à la loi égyptienne.

4) Tous les ressortissants étrangers qui étaient soumis, en matière de statut personnel, aux juridictions nationales, continueront à y être soumis. En matière civile ou commerciale, ils auront la faculté de choisir entre les tribunaux mixtes ou nationaux.

5) Les tribunaux nationaux pourront connaître des affaires des étrangers acceptant cette juridiction, soit par une clause attributive de compétence dans le contrat, soit par acceptation de fait.

6) La compétence des tribunaux mixtes est déterminée par la nationalité des justiciables uniquement, sans tenir compte des intérêts mixtes. Cependant, pour les sociétés déjà instituées et considérées comme égyptiennes en vertu de la loi, mais qui comporteraient des intérêts étrangers sérieux, elles sont justiciables des tribunaux mixtes, à moins que leurs statuts ne contiennent une clause attributive de compétence aux tribunaux nationaux ou qu'elles acceptent cette juridiction comme il a été dit. Quant aux sociétés égyptiennes à constituer à l'avenir, elles seront soumises à la juridiction des tribunaux nationaux, quelle que soit l'importance des intérêts étrangers.

7) Les tribunaux mixtes ne connaîtront pas des actions accessoires à une action principale qui leur aura été soumise si ces actions accessoires concernent uniquement des Egyptiens.

8) La cession d'un droit à un étranger ou bien la mise en cause d'un étranger ou la constitution d'un prête-nom étranger ne peuvent donner compétence aux tribunaux mixtes lorsqu'elles ont pour but de soustraire aux tribunaux nationaux la connaissance de ces litiges.

9) Lorsque le plaideur dont le caractère étranger attribuait la compétence aux tribunaux mixtes se trouve ne plus être partie à l'instance, ces tribunaux cesseront d'avoir compétence dans l'affaire sur une exception soulevée par l'une des parties, et l'affaire sera transférée aux tribunaux Nationaux.

10) Le dispositif de la sentence doit être prononcé dans deux langues, dont l'une sera obligatoirement l'arabe. Après le prononcé des sentences rédigées en langue étrangère, elles doivent être intégralement traduites en arabe.

11) Il ne sera fait aucune distinction basée sur la nationalité des magistrats, tant pour la composition des Chambres que pour la désignation aux différents postes de l'organisation judiciaire, y compris la présidence des Tribunaux et des Chambres.

12) Le vice-Président de la Cour d'Appel Mixte doit être égyptien.

13) Les juges égyptiens remplaceront les juges étrangers dans les tribunaux de première instance au fur et à mesure des vacances qui se produiront par des mises à la retraite, démissions ou décès ou encore promotions, à la condition que le nombre de magistrats étrangers dans ces tribunaux ne soit pas inférieur au tiers du total des magistrats qui les composent.

14) Le procureur général auprès des tribunaux Mixtes sera assisté d'un premier avocat général égyptien en matière pénale.

Telles sont les principales modifications apportées au régime des tribunaux Mixtes durant la période transitoire. De ce qui précède il est facile de remarquer que les tribunaux Mixtes ont été « égyptianisés », s'il est permis d'user de cette expression, dans une mesure ap-

préciable afin d'arriver graduellement à la situation nouvelle où tous les habitants du territoire égyptien seront justiciables des tribunaux Nationaux à la fin de la période transitoire.

Section III. — I. — Le statut légal des étrangers

Le régime capitulaire constituait pour les étrangers en Egypte, un Statut Légal qui leur assurait la jouissance d'une sorte d'exterritorialité.

Dans les pays où le régime capitulaire ne s'est jamais introduit, il existe néanmoins un statut légal des étrangers. Il est donc naturel qu'en supprimant les capitulations, on ait voulu donner des garanties aux étrangers qui se sont fixés en Egypte sous le régime capitulaire, à leurs capitaux et à leurs œuvres.

Il eût été naturel de fixer par des traités d'établissement, les conditions de l'établissement et de l'activité des étrangers en Egypte, mais il eût été difficile de procéder à des négociations de ce genre qui étaient normalement en dehors du travail de la Conférence de Montreux.

L'Egypte avait déjà conclu avec la Turquie un traité d'établissement sur la base de la réciprocité. Elle a déclaré à Montreux qu'elle était prête à conclure avec les Puissances qui le désireraient, des traités d'établissement sur la même base de réciprocité. Toutes les puissances furent d'accord sur le renvoi des négociations jusqu'au moment le plus rapproché possible de l'heureuse issue de la Conférence.

Il fut pourtant reconnu qu'il était préférable de fixer d'ores et déjà, certains principes au sujet des établis-

sements (associations ou fondations) scolaires, médicaux et d'assistance (voir actes de Montreux, V, Lettres échangées).

A titre d'exemple, nous publions ici le texte de la lettre du Président de la Délégation Egyptienne au Président de la Délégation Française.

Montreux, le 8 mai 1937.

Monsieur le Président,

Votre Excellence ayant exprimé le désir de recevoir des précisions en ce qui concerne la situation en Egypte des établissements (associations ou fondations) scolaires, médicaux ou d'assistance relevant de la France, j'ai l'honneur de déclarer que le Gouvernement Royal Egyptien est disposé à reconnaître que les établissements précités existant à la date de la Convention signée ce jour et mentionnés dans la liste ci-annexée, pourront, jusqu'à la conclusion d'un accord ultérieur et, éventuellement durant la période transitoire, continuer à exercer librement leur activité, qu'elle ait un objet pédagogique ou scientifique, d'hospitalisation ou d'assistance, en Egypte, aux conditions suivantes :

1) Ils seront justiciables des Tribunaux Mixtes et soumis aux lois et règlements égyptiens, y compris les lois fiscales, dans les mêmes conditions que les établissements similaires égyptiens, ainsi qu'à toute mesure qu'exigerait l'observation de l'ordre public égyptien.

2) Ils garderont leur capacité légale et seront régis, au point de vue de leur organisation et de leur fonctionnement, par leurs actes constitutifs ou par leur statut

propre, ainsi que, pour ce qui concerne les établissements scolaires, par leurs programmes d'enseignement.

3) Ils pourront, sans préjudice des lois d'expropriation pour cause d'utilité publique, posséder les biens meubles et immeubles qui leur permettent de réaliser leurs fins, les gérer et en disposer en vue également de ces fins.

4) Ils pourront continuer à employer leur personnel actuel, de même qu'ils pourront employer, dans les limites de leur organisation, soit des Egyptiens, soit des étrangers établis ou non en Egypte, sans préjudice dans tous les cas, des lois égyptiennes actuellement applicables et du droit général de contrôle du Gouvernement Royal Egyptien sur l'entrée des étrangers en Egypte.

D'autre part, dans les limites des usages établis en Egypte, pour les religions autres que la religion d'Etat, la libre pratique du culte continuera à être assurée aux établissements religieux relevant de la France, à la condition qu'il ne soit pas porté atteinte à l'ordre public et aux bonnes mœurs.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, les assurances de ma haute considération.

Signé : Moustapha El-Nahas,

Président de la Délégation Egyptienne.

Des lettres semblables ont été adressées à toutes les Délégations (britannique, italienne, hellénique, etc...) dont les pays possèdent en Egypte de semblables établissements.

Quelle est dans ces lettres la nouveauté relative au statut des fondations religieuses, scolaires et hospitalières ?

Ces établissements « seront soumis aux lois et règle-

« ments égyptiens, y compris les lois fiscales, dans les
« mêmes conditions que les établissements similaires
« égyptiens ».

Voilà ce qui est nouveau et il est vrai que, jusqu'ici, écoles et hôpitaux égyptiens sont exempts d'impôts, mais rien n'empêchera — évidemment — le Gouvernement égyptien de soumettre demain ces établissements aussi bien les nationaux que les étrangers à des charges fiscales.

En ce qui concerne le droit d'acquérir des biens ou celui du libre exercice d'une profession, des échanges de lettres eurent lieu entre le président de la Délégation Egyptienne et les Présidents des Délégations Française, Hellénique et Italienne (1).

A titre d'exemple, nous reproduisons ici le texte de la lettre du Président de la Délégation Egyptienne au Président de la Délégation française :

Montreux, le 8 mai 1937.

Monsieur le Président,

En attendant la conclusion entre la France et l'Egypte d'un traité réglant le droit d'établissement des ressortissants français en Egypte et des ressortissants égyptiens en France et éventuellement jusqu'à expiration de la période transitoire, les ressortissants de chacun des deux pays auront sur le territoire de l'autre et en se conformant aux lois et règlements du pays, le droit d'ac-

(1) Voir lettres publiées par le *Journal des Tribunaux Mixtes*, n° 2.234.

quérir tous biens mobiliers et immobiliers, notamment par voie d'achat, échange, donation, succession, testament ou de toute autre manière, de les posséder ou d'en disposer librement. Ils auront, en outre, en se conformant également aux lois et règlements du pays, le droit d'exercer toute industrie ou commerce, ainsi que tout métier ou profession dont l'exercice suivant la loi du pays, n'est pas ou ne serait pas réservé aux nationaux ou ne ferait l'objet d'une réglementation spéciale, sous réserve du respect, dans les deux cas, des droits acquis à la date du 15 octobre 1937.

Ils jouiront, en outre, dans l'exercice des droits définis ci-dessus, du traitement de la nation la plus favorisée.

L'application des dispositions qui précèdent est subordonnée à la condition expresse de la réciprocité.

Veuillez agréer, ...

Signé : Moustapha El Nahas.

II. — LES ATTRIBUTIONS DES CONSULS

En attendant la conclusion des Conventions Consulaires, il a été prévu dans la Convention, article 2, alinéa 2, que « sous condition de réciprocité, les Consuls exerceront les attributions communément reconnues aux consuls en matières d'actes d'état civil, de contrats de mariage et autres actes notariés, de succession, de représentation en justice de leurs nationaux absents et de navigation maritime, et jouiront de l'immunité personnelle ».

Disparition des attributions consulaires

Il existe certaines matières dans lesquelles, sous le régime capitulaire, les consulats exerçaient certaines attributions. Ces matières sont : l'expulsion, l'extradition et l'aliénation mentale. Les attributions consulaires à l'égard de ces matières constituaient pour les étrangers des garanties qui ont disparu avec la Convention de Montreux.

Aussi certaines délégations ont-elles voulu connaître l'attitude qu'adopterait à l'avenir en ces matières, le Gouvernement Egyptien.

L'expulsion

L'abolition des Capitulations donne le droit au Gouvernement Egyptien d'expulser les étrangers se trouvant en Egypte. Cependant, « il n'entre pas dans les intentions
« du Gouvernement d'exercer, durant la période transi-
« toire, son droit d'expulsion à l'égard d'un étranger
« justiciable des Tribunaux Mixtes qui aurait résidé en
« Egypte pendant au moins cinq années, ni de lui refu-
« ser l'accès du territoire égyptien s'il l'a temporaire-
« ment quitté, sauf dans l'un des cas suivants :

a) S'il a été condamné pour un crime ou pour un délit punissable de plus de trois mois d'emprisonnement;

b) S'il s'est rendu coupable d'activités de nature subversive ou portant atteinte à l'ordre public ou à la tranquillité, la morale ou la santé publique;

c) S'il est indigent et à la charge de l'Etat.

Le Gouvernement Royal se propose, en outre, d'instituer une commission administrative consultative, dont fera partie le Procureur Général près les Tribunaux Mixtes, en vue de faire examiner par elle, le cas échéant, les contestations au sujet, soit de l'identité ou de la nationalité de la personne dont l'expulsion est envisagée, soit de la durée de son séjour en Egypte, soit de l'existence des faits sur lesquels l'expulsion est basée.

(Déclaration 4, Actes de Montreux.)

L'extradition

En ce qui concerne les extraditions, le Gouvernement Egyptien déclara que « conformément à la pratique généralement adoptée en matière d'extradition, le Gouvernement Royal Egyptien a l'intention d'adopter en cette matière, la procédure judiciaire. Les Tribunaux Mixtes auront donc à se prononcer sur la vérification de la régularité de la demande d'extradition, lorsqu'elle concernera un étranger justiciable de ces tribunaux ».

Le régime des aliénés

Au sujet des aliénés, il résulte d'une note de la Délégation Egyptienne (voir Commission R.O.J. 12) qu'« il entre dans les intentions du Gouvernement d'établir incessamment un régime des aliénés qui sera basé sur les principes suivants :

« L'internement des aliénés se fera dans des établissements publics ou dans des établissements privés qui

« devront être autorisés par l'Etat et soumis à son contrôle.

« Le contrôle de l'internement des aliénés sera exercé par un Conseil qui comprendra un haut fonctionnaire du Ministère de l'Hygiène publique, un médecin de l'Etat, les chefs du Parquet de la Cour d'Appel Mixte et de la Cour d'Appel Indigène et un représentant de la Sécurité publique.

« D'autre part, si un aliéné ou une personne suspecte d'aliénation mentale est arrêtée, il devra être examiné dans les vingt-quatre heures par un médecin du Ministère de l'Hygiène Publique et l'internement ne pourra être provoqué qu'à la fin d'une période d'observation.

« En aucun cas, les personnes précitées ne pourront être conduites avec les condamnés ou prévenus, ni gardées en prison.

« Le Conseil de Contrôle pourra, à tout moment, ordonner la mise en liberté de toute personne internée qui, à son avis, aurait recouvré ses facultés mentales ou dont l'état ne nécessiterait plus l'internement.

« Des sanctions pénales seront prévues pour assurer le respect de ces dispositions ».

Les immunités des Consuls

En attendant la conclusion de Conventions Consulaires, on maintiendra pendant un délai de trois ans, les immunités actuellement reconnues aux consuls en ce qui concerne les locaux consulaires et en ce qui concerne les impôts, taxes et droits (art. 11, alinéa 3, Conv.)

Quant à la Juridiction Mixte, les Consuls y seront soumis, sauf en ce qui concerne des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions (même article, premier alinéa).

ANNEXE

La propriété littéraire et industrielle

Lors des discussions autour de la question si importante de la non-discrimination, consacrée par l'article 2 de la Convention, les Délégations étrangères invoquèrent à la séance du 23 avril 1937, différentes questions qui ne se groupent pas dans un seul domaine et qui ne se rattachent pas à une même idée, mais qui peuvent être rattachées à l'article 2.

Certaines Délégations s'intéressèrent aux traités d'établissement, d'autres à l'expulsion, à l'extradition ou aux organismes scientifiques et fondations religieuses.

La discussion avait suivi un ordre dispersé que le Président ne voulut point interrompre, parce qu'elle revêtait ainsi un caractère plus intime.

Parmi les questions qui furent ainsi évoquées, se trouvait celle relative à la protection des droits d'auteur et de la propriété industrielle.

La Délégation Italienne se chargea de cette question. Elle signala que la Confédération Internationale des sociétés d'auteurs et compositeurs, dans sa séance tenue à Rome le 7 avril, avait émis le vœu suivant qui ne manquerait certainement pas de retenir l'attention de la Délégation Egyptienne :

« La Confédération Internationale des sociétés d'au-

« teurs et compositeurs, considérant que la suppression
« des Capitulations en Egypte met en danger la pro-
« tection du droit d'auteur dans le dit pays, assuré jus-
« qu'à présent par la jurisprudence de la Cour d'Appel
« Mixte,

« Emet le vœu que les Puissances Capitulaires, à l'oc-
« casion de la Conférence de Montreux ayant pour but
« de régler la condition juridique des étrangers et de
« leurs intérêts après ladite suppression, engagent le
« Gouvernement Egyptien :

1) A édicter une loi protégeant efficacement le droit
d'auteur des ressortissants étrangers;

2) A compléter cette protection par des sanctions pé-
nales à introduire dans la nouvelle législation pénale
égyptienne ;

3) A adhérer à la Convention de Berne révisée à Rome
pour la protection des œuvres littéraires et artistiques ».

Jusque là, les droits d'auteur n'étaient assurés que
par la Jurisprudence Mixte qui, en vertu des dispositions
de l'article 11 du Code Civil Mixte, autorisant les juges
à parer à l'insuffisance de la loi en s'inspirant de la loi
naturelle, a élaboré un système assez protecteur en
cette matière. La Délégation Italienne manifeste son
désir de voir la Délégation Egyptienne prendre en con-
sidération cette question en cherchant une garantie à
la protection des Droits d'Auteur.

La Délégation Française exprima le désir de voir la
jeune Egypte adhérer à la Convention de Berne et à ses
annexes, s'associant ainsi aux diverses institutions inter-
nationales qui protègent les œuvres de l'esprit.

« Il ne s'agit pas seulement, dit-elle, d'honorer la
« culture comme le font nombre d'Egyptiens, mais aussi
« de protéger ceux qui, d'une façon souvent désintéres-

« sée, font un grand effort pour que leur propre culture soit un bénéfice pour l'humanité tout entière ».

Aux droits d'auteur, la Délégation Française ajouta les marques de fabrique, les appellations d'origine et la propriété industrielle. Elle déclara savoir, par ailleurs, que le Parlement Egyptien avait voté une excellente loi concernant la protection des marques de fabrique et des appellations d'origine (1). Cette loi, qui pourrait devenir un modèle pour d'autres pays, sera certainement promulguée, dans l'intérêt même de l'Egypte.

Ainsi que les autres questions soulevées au cours de la séance, celle relative à la protection des droits d'auteur et de la propriété industrielle fut renvoyée au Comité de Rédaction et de Coordination. Celui-ci élaborera un projet qui a été inséré dans son rapport à la suite du commentaire de l'article 12 (ancien article 8) sous le titre « Propriété littéraire et industrielle ».

En voici le texte :

« Au sujet de la protection de la propriété littéraire
« et industrielle et de la répression des fausses indica-
« tions de provenance, le Comité a procédé sur la base
« d'une suggestion présentée par la Délégation Fran-
« çaise à un échange de vues à l'occasion duquel la Délé-
« gation Egyptienne a fait savoir que le Gouvernement
« Royal Egyptien élabore actuellement une loi en la
« matière, qui s'inspirera des idées les plus libérales
« et qu'il mettra également à l'étude la question de
« l'adhésion éventuelle de l'Egypte à la Convention de
« Berne, à la Convention de Paris et à l'arrangement de
« Madrid ».

(1) Il s'agit là en fait, non point d'une loi votée par le Parlement, mais simplement du projet de loi soumis à l'Assemblée Législative Mixte dont le pouvoir de légiférer disparaît avec les Accords de Montreux.

C'est ce projet qui a été adopté par la Conférence et c'est pourquoi le texte ci-dessus figure aujourd'hui au Rapport du Comité de Rédaction et de Coordination, avant les commentaires des articles 13 et suivants, formant les dispositions finales.

En effet, l'Ahrâm du 14 avril 1938 publie une déclaration officielle qu'une loi pour la protection de la propriété littéraire, artistique et industrielle sera bientôt soumise à l'approbation du Parlement Egyptien.

L'entrée en vigueur de la Convention

A quelle date la Convention entrera-t-elle en vigueur ?

La mise en vigueur de la Convention est-elle subordonnée à quelque condition particulière ?

A la première question, nous trouvons une réponse non équivoque dans le deuxième alinéa de l'article 15 de la Convention : « La présente Convention entrera en vigueur le 15 octobre 1937 ». Cette date a été choisie surtout parce que l'Année Judiciaire en Egypte commence vers cette date.

Quant aux conditions auxquelles cette mise en vigueur serait soumise, le même texte continue : « Si trois instruments de ratification ont été déposés ». Cette condition répond à la règle générale que tout Traité conclu entre une puissance et une autre doit être ratifié par les gouvernements de ces puissances. Régulièrement, il faudrait, en vertu de ce principe, que la Convention n'entre en vigueur à l'égard d'une puissance quelconque que lorsque son gouvernement l'aura ratifiée, la Convention devant être considérée comme un Traité conclu entre l'Egypte et chacune des Puissances qui l'ont signé.

Il en résulterait que si le Gouvernement d'une puissance signataire n'a pas ratifié la Convention d'ici longtemps, le régime antérieur devra être appliqué à ses ressortissants au delà même du 15 octobre.

La fin du deuxième alinéa de l'article 15 semble être de cet avis : Elle n'entrera néanmoins en vigueur à l'égard des autres signataires qu'à la date du dépôt de leurs instruments de ratification respectifs.

A quoi servirait alors la ratification des trois puissances, énoncée au commencement du même alinéa comme condition à la mise en vigueur de la Convention ?

Quel est donc le vrai sens de l'article 15 ? La question de savoir quelle serait la situation si l'une des puissances ne ratifiait pas la Convention a été posée dans le Parlement égyptien et il ressort de la réponse donnée par le Président du Conseil, S. E. Nahas Pacha, ainsi que de celle faite par S. E. Makram Ebeid Pacha, Ministre des Finances, que le défaut de ratification n'empêcherait pas la promulgation du Règlement d'Organisation Judiciaire Mixte, à partir du 15 octobre prochain, et que lorsque cette organisation entrerait en vigueur, on ne pourrait pas dire qu'elle est applicable à certaines puissances et ne l'est pas à d'autres. Mais quelle serait alors la portée de la disposition qui conditionne l'entrée en vigueur de la Convention par le dépôt des instruments de ratification ? Il est difficile de supposer qu'elle n'aurait été prise que par pure courtoisie. Il en résulterait que la ratification de la Convention par trois puissances conditionne seulement la mise en vigueur par le Gouvernement Egyptien de l'O.R.J. c'est-à-dire la promulgation comme loi interne de la Convention.

Une fois celle-ci réalisée, les dispositions de la Con-

vention deviennent une loi égyptienne et comme telle les tribunaux mixtes ne pourront pas dire qu'elle est applicable seulement aux sujets des puissances qui ont déjà ratifié la Convention. La fin de l'alinéa 2 de l'article 15 perdrait ainsi toute valeur pratique. Le Gouvernement Egyptien semble avoir agi dans cet esprit en adressant une note (1) au Procureur Général des Juridictions Mixtes, de référer immédiatement aux Tribunaux Mixtes toutes les affaires pendantes intéressant les ressortissants des puissances n'ayant pas encore ratifié la Convention de Montreux. Cette note contient en détail les arguments du Gouvernement Egyptien qui peuvent se résumer ainsi : les Tribunaux Mixtes doivent appliquer la Convention de Montreux, devenue loi égyptienne, à tous les ressortissants des puissances ex-capitulaires, ces tribunaux n'ayant plus le droit de statuer sur la validité de la loi égyptienne, tout conflit qui pourrait se produire entre l'Egypte et une puissance ex-capitulaire devra être réglé par la voie diplomatique.

Pour éviter tout conflit au sujet de l'entrée en vigueur de la Convention, conflit qui serait probablement porté devant la Cour de La Haye, et dont l'issue pour le Gouvernement Egyptien est incertain, souhaitons que toutes les Puissances signataires des Accords de Montreux les ratifient au plus tôt.

Bien que dans nombre de puissances ayant participé à la Conférence de Montreux, quelques-unes ne l'aient pas encore ratifiée, l'éventualité d'un refus de ratification par un des Gouvernements intéressés ne peut être sérieusement envisagée, croyons-nous.

Les accords de Montreux sont entrés en vigueur le 15

(1) El Missri, 16 avril 1938.

octobre 1937, entre les pays suivants : (non encore ratifiés par la France) (1).

Egypte. — Dépôt de ratification : 4 septembre 1937.

Belgique. — Dépôt de ratification : 11 septembre 1937.

Grèce. — Dépôt de ratification : 25 septembre 1937.

Italie. — Dépôt de ratification : 25 septembre 1937.

Suède. — Dépôt de ratification : 28 septembre 1937.

Grande-Bretagne et Irlande du Nord. — Dépôt de ratification : 12 septembre 1937.

Conflits d'interprétation ou d'application

« Tout différend entre les Hautes Parties contractantes au sujet de l'interprétation ou de l'application des dispositions de la présente convention qu'elles ne seraient pas parvenues à résoudre par les moyens diplomatiques sera soumis, à la demande de l'une des Parties au différend, à la Cour permanente de Justice Internationale ». (Art. 13 de la Convention).

Cet article qui fut accepté presque sans discussion, répondait à une nécessité évidente pour les deux parties contractantes, pour l'Egypte aussi bien que pour les Puissances Capitulaires.

Il était nécessaire pour l'Egypte d'être assurée qu'au cas d'un conflit d'interprétation, le différend ne serait

(1) Durant son récent séjour en Egypte, M. Herriot a déclaré à la presse égyptienne, que seules la multiplicité et l'importance des questions intérieures ou européennes débattues jusqu'à ce jour devant le Parlement français avaient retardé la discussion de la convention capitulaire et il a promis d'intervenir personnellement dès son retour en France pour que les formalités parlementaires relatives à cette ratification n'engendrent aucun nouveau retard. (*Le Temps*, 17 mai 1938.)

plus porté devant un tribunal mixte (1), pourvu d'un pouvoir législatif qui, désormais, n'appartient qu'au gouvernement égyptien, mais que ce serait une instance supérieure, une Cour de Justice située en dehors des parties en litige et devant laquelle les deux Etats comparaisent sur un pied d'égalité, qui aurait à statuer.

Il était de même nécessaire pour les pays ex-capitulaires de substituer un nouvel organe de garantie, en cas de conflit, à celui qu'ils venaient de perdre avec la disparition du pouvoir législatif des Tribunaux Mixtes.

On peut se demander s'il n'était pas possible de se passer d'une disposition expresse désignant la Cour de Justice Internationale, puisque l'Égypte, allant bientôt devenir membre de la Société des Nations, aurait été invitée à donner son adhésion au statut de la Cour permanente de Justice internationale qui comprend le célèbre article 36, dit « clause facultative de juridiction « obligatoire ». Le gouvernement qui adhère à cette clause s'engage à reconnaître comme obligatoire, de plein droit et sans convention spéciale, vis-à-vis de tout autre Etat acceptant la même obligation, la juridiction de la Cour sur toutes ou quelques-unes des catégories de différends d'ordre juridique ayant pour objet :

- a) L'interprétation d'un Traité ;
- b) Tout point de droit international ;
- c) La réalité de tout fait qui, s'il est établi, constituerait la violation d'un engagement international.
- d) La nature ou l'étendue de la réparation due pour la rupture d'un engagement international.

(1) La « Note Acceptée » qui accompagne le Traité Anglo-Egyptien stipule dans son paragraphe XVIII que « relativement au paragraphe VI de l'annexe à l'article 13, il est entendu que toutes les questions afférentes à cette déclaration ne seront pas sujettes à l'appréciation d'un tribunal quelconque en Égypte.

Quoiqu'il ne soit pas question de faire ici un examen détaillé de la clause facultative qui a fait l'objet d'une abondante littérature (1), on peut dire cependant qu'un point semble certain : C'est que l'acceptation de la clause facultative par l'Egypte constituerait la même garantie pour les Puissances Capitulaires, puisqu'elle leur ouvrirait de plein droit, en cas de contestation, le prétoire de la haute juridiction internationale.

Mais, si la signature des Accords de Montreux par les Puissances avait eu pour base l'acceptation par l'Egypte de la « clause facultative », cela signifierait que cette acceptation constitue une *condition* préalable à la Convention, ce qui aurait été inadmissible.

La disposition de l'article 15 constitue, en effet, la garantie la plus directe aux puissances ex-capitulaires et en même temps, elle ne porte aucune atteinte à la souveraineté égyptienne.

Il y a eu lieu de dire ici que l'opinion publique en Egypte est entièrement favorable aux procédures juridictionnelles internationales dont elle a apprécié l'impartialité à l'occasion de la sentence rendue par le Tribunal arbitral de Vienne dans l'affaire Salem (2).



Toutefois, l'engagement des Parties contractantes de soumettre les différends à la Cour Permanente de Jus-

(1) V. Mouley et Hudson, *La Cour permanente de Justice Internationale*, Edition française par le baron d'Homincthun. Editions A. Pédone, Paris, 1936, p. 450 et suiv., et l'abondante littérature citée en note.

(2) Sur l'affaire Salem, le Professeur de La Pradelle, *Causes célèbres du droit des gens, Affaire Salem* (Egypte, Etats-Unis d'Amérique, t. I). Les Editions Internationales, Paris, 1937. Voir également l'étude du Professeur Manfredo N. De Siotto-Pintor dans la *Rivista de Diritto Internazionale*, 1932.

tice, ne lie pas tous les Etats présents à Montreux. Ainsi, l'alinéa 2 du même article, qui fut adjoint sur la demande de la délégation des Etats-Unis, dispose que :
« s'il existe actuellement entre l'une des Hautes Parties Contractantes et Sa Majesté le Roi d'Egypte
« un traité d'arbitrage prévoyant un autre tribunal,
« celui-ci sera pendant la durée de la Convention, substitué à la Cour Permanente de Justice Internationale
« aux fins du présent article, même si le dit traité d'arbitrage cesse d'exister à d'autres fins ».

Cette exception ne vise que les Etats-Unis ; elle est due au fait que les Etats-Unis et l'Egypte sont liés par une convention particulière d'arbitrage dont il fallait tenir compte en l'espèce.

CHAPITRE II

LES ATTITUDES DES DIFFÉRENTES DÉLÉGATIONS

L'ESPRIT DE LA CONFÉRENCE

LA MODÉRATION DE LA DÉLÉGATION ÉGYPTIENNE

Lorsque le Khédive Ismail institua les Tribunaux Mixtes, il y a près de 64 ans, il se réservait deux droits :

1° Lorsque les Tribunaux Nationaux seront institués, ils remplaceront les juridictions Mixtes.

2° Ce délai sera de cinq ans. A l'expiration de cinq années, après l'institution des Tribunaux Nationaux, les Tribunaux Mixtes pouvaient être supprimés moyennant préavis d'un an adressé aux Puissances. Mais les Tribunaux Nationaux ont été institués en 1883 et les Tribunaux Mixtes existent toujours.

Il est vrai que la conséquence juridique de la suppression des tribunaux mixtes aurait été le retour au régime consulaire, mais pratiquement comment l'Égypte consentirait-elle à revenir en 1937 à un ordre antérieur à 1875 ?

Quoi qu'il en soit, la Délégation Égyptienne en proposant elle-même le maintien des tribunaux mixtes pendant une période transitoire de douze années a fait preuve de modération. Il est regrettable que cette modé-

ration qui mérite d'être reconnue et cette politique, aussi soucieuse des intérêts des autres que de ses propres droits, aient été méconnues aussi bien par les étrangers que par les Egyptiens.

La Conférence n'a approuvé la proposition égyptienne qu'après de longues délibérations ; les Délégations ne l'ont acceptée qu'après avoir obtenu des garanties spéciales pendant la durée de la période transitoire. En Egypte, on a fait entendre que la délégation égyptienne ne devait pas, alors qu'on pouvait supprimer les tribunaux mixtes après un préavis d'un an, accorder une période transitoire de douze ans. On a fait entendre que l'Egypte pouvait supprimer simplement les Capitulations par un trait de plume et l'on a invoqué l'exemple de la Turquie.

L'ATTITUDE DE LA DÉLÉGATION BRITANNIQUE

M. Maurice Pernot publiait au mois de mai de l'année dernière un article dans lequel nous retenons le passage suivant :

« Afin de sauvegarder un intérêt essentiel à la sécurité des communications impériales, l'Angleterre avait résolument sacrifié des intérêts économiques et financiers infiniment moins importants. En sacrifiant ces derniers, elle avait même fait assez bon marché des droits des Tiers dont le maintien, après son propre abandon, devenait beaucoup plus difficile.

Ce n'est pas la première fois que nous voyons les Anglais pratiquer un égoïste isolement et séparer leur cause de celle de l'Europe. Mais, cette fois-ci, ils avaient escompté, de la part de l'Europe, une résistance à l'abri

de laquelle il leur eût été possible de reprendre une partie de ce qu'ils avaient cédé. L'événement a déjoué leurs calculs : les puissances n'ont pas résisté » (1).

En Egypte, on pensait, au contraire, que les intérêts du pays avaient été sacrifiés au profit de l'Angleterre, qui n'avait aucun intérêt à mécontenter les Puissances par son intransigeance à l'égard des Capitulations dans des circonstances internationales aussi difficiles que celles de l'année dernière. Un député égyptien se demandait à la Chambre « jusqu'à quand l'Egypte doit continuer à consentir des sacrifices au profit des intérêts anglais ? »

De quel côté est la vérité ?

Il semble que l'attitude de l'Angleterre ait été dictée par deux facteurs :

1° L'engagement qu'elle avait pris d'aider l'Egypte et de la seconder auprès des Puissances Capitulaires.

2° Sa propre situation comme puissance capitulaire.

En présence de ce deuxième facteur, la collaboration de l'Angleterre avec l'Egypte ne pouvait que se restreindre et chacun des deux pays devait alors garder sa liberté d'action. Malgré l'engagement de l'Angleterre, il n'y eut entre celle-ci et l'Egypte aucun accord définitif et précis : le résultat final était laissé aux négociations entre l'Egypte et les Puissances Capitulaires.

Pourtant, il est certain que la délégation anglaise dressait contre l'Egypte plusieurs obstacles. Le plus pénible à franchir, fut l'amendement britannique qui fut adopté finalement et inséré dans l'article 2 de la Convention concernant la souveraineté législative de l'Egypte.

(1) Mai 1937, p. 276, Affaires étrangères.

L'ATTITUDE DE LA DÉLÉGATION FRANÇAISE

Certaines délégations n'avaient pour but que le légitime souci de faire maintenir, au profit de leurs colonies d'Egypte, certaines garanties communes. C'est à l'honneur de la délégation française d'avoir porté ses efforts surtout sur la période transitoire et sur la définition du mot étranger. Par contre, certaines délégations n'avaient pour but que de défendre les quelques intérêts qu'elles avaient en Egypte au lieu de se mettre d'accord sur les demandes des garanties communes. Le critique de la Revue politique et parlementaire (1) croit que « la délégation égyptienne a fort habilement joué de ces rivalités » et ajoute : « on ne peut lui en faire grief ».

Il est regrettable que certains auteurs en France, n'aient pas apprécié l'esprit qui a dominé la délégation française à Montreux.

Monsieur André Clot publiait au mois de mai dernier un article où il disait : « Près d'un demi siècle de domination britannique n'a pas réussi à nous supplanter au pays des Pharaons. Un trait de plume et la signature de nos plénipotentiaires, fut-ce celle de M. François de Tessan, va-t-il condamner à mort cette œuvre magnifique » et l'Angleterre qui s'établit, malgré les apparences, plus solidement que jamais au bord du Nil, va-t-elle nous évincer définitivement ?

Avec une note de pessimisme, M. André Clot terminait ainsi son article (2) :

« Sans vouloir préjuger des résultats de Montreux,

(1) Juin 1937, p. 491.

(2) Frontières, p. 284, 10 mai 1937.

nous pensons qu'ils ne peuvent être que défavorables pour nous. Par la manière dont les négociations ont été conduites, il est d'ores et déjà quasi certain que la conclusion d'un traité d'établissement en dehors de la Conférence et dans un temps plus ou moins long, rencontrera des difficultés considérables, et qu'en tout cas, nous n'obtiendrons pas les avantages auxquels notre influence séculaire en Egypte nous donne droit.

« En commençant par céder à peu près sur tous les terrains nous nous sommes mis dans la situation de n'avoir ensuite plus rien à offrir en contre-partie de ce que nous demanderons.

« Comment nous étonner d'être toujours battus ? »

Rappelons tout d'abord à M. André Clot que l'Egypte est venue à Montreux demander que ses Nationaux soient traités en Egypte, à l'égal des étrangers (discours de Nahas Pacha).

Quels auraient donc été les arguments que la délégation française devait opposer à cette juste revendication ?

Rappelons ensuite que la disparition du régime capitulaire devant être considéré comme une consécration de l'indépendance effective de l'Egypte, ne signifie pas l'éviction de la France au profit de l'Angleterre, mais la création de conditions favorables à l'affranchissement complet de l'Egypte de l'influence britannique et de son ingérence dans ses affaires intérieures : indépendance égyptienne signifie éviction de la Grande-Bretagne de l'Egypte. Seules les influences étrangères qui n'ont pas eu pour origine la présence d'une armée d'invasion, pourront survivre dans ce pays accueillant à tout ce qui se réclame de culture et de civilisation. Non, la France

n'a pas été « battue » à Montreux ; son œuvre magnifique en Egypte survivra aux Capitulations, et la noble attitude prise par la délégation française à Montreux ne fera que raffermir une amitié déjà solide, entre les deux pays !

Quel aurait été, par contre, le sort de cette amitié et que serait devenue l'œuvre accomplie par la France en Egypte, dans le cas d'une opposition de la délégation française à l'abolition du régime capitulaire ?

Une telle opposition n'aurait eu, croyons-nous, d'autre résultat que de remplir d'amertume le cœur du peuple égyptien. En agissant comme elle l'a fait, la délégation française a mieux compris les intérêts supérieurs de la France.

L'ESPRIT DE LA CONFÉRENCE

Par dessus les textes et au-delà des textes, quel est l'esprit de la Conférence ?

Dans son discours à la dernière séance de la Conférence, discours auquel nous avons déjà fait allusion dans l'introduction, M. Politis disait : « Nous avons établi l'accord dans les cœurs et c'est là la meilleure garantie de la bonne qualité de l'œuvre que nous avons faite ».

En effet, la Conférence s'est réunie et s'est séparée dans une atmosphère très amicale. Les diplomates des puissances réunies ont donné leur assentiment aux résultats auxquels a abouti la Conférence avec une profonde conviction de la justice de la cause égyptienne. Le président de la délégation française, M. de Tessan, après avoir déclaré que nul pays, plus que la France, ne se

réjouissait de l'heureuse issue de la Conférence, et après avoir rappelé que « La France n'oublie pas, en effet, que le système auquel il vient d'être mis un terme, avait été élaboré par elle-même, dans un esprit de coopération et d'amitié, à une époque où les concepts dont il s'inspirait, étaient unanimement regardés comme n'empiétant en rien sur les droits de la Puissance qui ouvrait alors aux étrangers l'accès de son territoire », le premier délégué de la France ajoutait : « Nous y renonçons, maintenant sans regret : l'amitié audacieuse par le temps, en vertu de laquelle les Capitulations sont nées, ne doit avoir d'égale que l'amitié au nom de laquelle aujourd'hui elles sont abolies ».

Une Convention vaut par son esprit et par son application aussi bien par sa lettre et sa rédaction.

Nous dirons avec M. Maurice Pernot, mais nous le dirons tout autrement, et sans le suivre dans ses regrets (1) « sur la belle médaille que les délégués de l'Égypte ont offerte à leurs collègues en souvenir de la Conférence, on voit figurer le Sphinx et le Lotus. Plutôt que de vouloir découvrir dans le regard du Sphinx trop de sujets d'inquiétude, demandons son secret au Lotus, symbole d'immortalité, d'espérance et de bonheur ».

(1) Nous aurions souhaité pour l'Égypte, et dans son intérêt, une victoire moins facile, et peut-être aussi un peu moins complète. Mais, en politique, les regrets ne servent à rien ; mieux vaut accepter de bonne grâce le fait accompli et en tirer le meilleur parti possible d'espérance et de bonheur. (Affaires étrangères, 1937, p. 171.)

CHAPITRE III

LES RÉSULTATS DE LA CONFÉRENCE

I. — LE RÉGIME CAPITULAIRE A-T-IL ÉTÉ ABOLI ?

Le régime capitulaire en Egypte a-t-il vraiment été aboli à tous les points de vue et immédiatement ?

Le texte de l'article premier de la Convention stipulant que les Capitulations sont complètement abolies reflète-t-il la réalité ?

S'il en est ainsi, que dirions-nous des autres articles qui assujettissent cette abolition à de nombreuses restrictions législatives, financières et judiciaires ?

On semble avoir l'impression, en lisant l'article premier de la Convention qui énonce que les Hautes Parties Contractantes déclarent accepter, chacune en ce qui la concerne, l'abolition complète des Capitulations en Egypte à tous les points de vue, que cette abolition est subordonnée à des restrictions contenues aux articles suivants de la Convention, que ces articles ont substitué en fait un régime à un autre et que le nouveau régime servira de base aux traités d'établissement dont la Convention recommande la conclusion durant la période transitoire.

Au cas où des traités d'établissement ne seraient pas conclus, le régime établi par la Convention sera maintenu.

Dans ces conditions, pourrait-on se prévaloir de l'article premier pour dire que les Capitulations sont abolies ?

Pour répondre à cette question, nous devons d'abord exposer ces différentes restrictions : l'engagement restrictif du gouvernement égyptien que contient l'article 2, suivi par la déclaration de celui-ci au sujet des garanties qui suivront la période de transition ; d'autres articles comportant des restrictions et des obligations de diverses sortes prises par le gouvernement égyptien, tant dans le protocole que dans les lettres relatives aux établissements scolaires, médicaux et d'assistance, enfin la période transitoire.

1. — *L'engagement de non discrimination*

On peut adresser à l'engagement de ne pas faire de discrimination préjudiciable aux étrangers, les deux critiques suivantes :

a) Son caractère restrictif de la souveraineté législative de l'Egypte.

b) Il dépasse la période de transition.

Quant à son caractère restrictif, il suffit de rappeler que le protocole dit clairement qu'il « est entendu que » les dispositions du deuxième alinéa de l'article 2 de « la Convention relatives à la règle de non-discrimination et applicables pendant la période transitoire, » doivent être interprétées à la lumière de la pratique « internationale concernant les engagements de cette » nature entre pays jouissant de la souveraineté législative ».

Il n'y a donc là aucune atteinte à la souveraineté lé-

gislative, car cette interprétation doit se faire conformément à la pratique internationale, c'est-à-dire conformément à ce qui se pratique entre les Puissances jouissant de la souveraineté législative.

Sur le Protocole confirmant cette signification, il n'y a plus d'équivoque.

Quant à l'engagement pris au delà de la période transitoire, il fait allusion à l'attitude qu'adoptera le Gouvernement Egyptien après cette période. Il a été déclaré que le Gouvernement ne comptait pas suivre une politique de discrimination à l'égard des étrangers. L'engagement n'est obligatoire, en effet, que pendant la période transitoire.

Cet article 2 qui contient l'engagement restrictif établi, lui-même, la souveraineté entière de l'Egypte en matière de législation.

L'article 2 ne supprime donc pas l'article 1, mais indique les garanties dont jouissent les étrangers en vertu du droit international auquel doivent être soumis, indistinctement, l'Egypte et l'étranger.

2. — *Protection de certaines institutions étrangères*

Les Puissances ont demandé qu'on protégât certaines institutions pour qu'elles puissent remplir leur tâche, qu'on ne leur portât aucun préjudice à l'avenir et qu'on leur conservât les droits et privilèges déjà acquis dans le passé.

a) Fondations médicales, philanthropiques et scientifiques :

Il a été décidé que ces fondations pourront continuer à exercer librement leur activité scientifique, médicale ou philanthropique à condition d'être justiciables des

tribunaux Mixtes et d'avoir une attitude conforme à l'intérêt de l'Egypte.

b) Institutions religieuses :

Nous préférons ne pas insister sur cette question délicate. Notre attention a été attirée simplement sur le fait qu'un des membres de la Conférence a insisté sur la question de l'évangélisation. On lui a fait remarquer que cette question devait être renvoyée à la Commission compétente. Celle-ci a dit que tout acte religieux ne doit être accompli que dans les limites de l'ordre public et des bonnes mœurs. Or, personne n'a prétendu que le Christianisme ou le Judaïsme était contre les bonnes mœurs, mais, la Constitution a empêché l'évangélisation et a prévu que la liberté religieuse soit garantie, mais limitée à deux conditions :

l'ordre public et les bonnes mœurs.

Les Puissances ont approuvé ce point de vue, et on peut se rendre compte de cette mesure par le paragraphe suivant de la lettre du Président de la Délégation Egyptienne au Président de la Délégation des Etats-Unis : « D'autre part, dans les limites des usages établis « en Egypte pour les religions autres que la religion « d'Etat, la libre pratique du culte continuera à être « assurée aux établissements religieux relevant des « Etats-Unis d'Amérique, à la condition qu'il ne soit « pas porté atteinte à l'ordre public et aux bonnes « mœurs ».

3. — La restriction concernant la période transitoire

On se demande, enfin, comment on peut concilier l'abolition immédiate des Capitulations avec la fixation d'une période de transition de douze années.

Il n'y a là cependant rien de surprenant ; la période de transition ne signifie pas le maintien des Capitulations. Celles-ci ont été abolies, en vertu de l'article premier de la Convention et seuls les Tribunaux Mixtes seront maintenus durant la période de transition et fonctionneront suivant une organisation spéciale.

Conformément à cette organisation, ces tribunaux n'ont plus d'attributions législatives, car cela porterait atteinte à la souveraineté législative de l'Egypte ; seule la compétence en matière judiciaire leur reste.

Les Capitulations ont été abolies « immédiatement », et par abolition immédiate, il faut entendre les Capitulations législatives, y compris les Capitulations financières.

Les impôts seront perçus dorénavant sur les Egyptiens et sur les étrangers également.

Les Tribunaux Mixtes sont maintenus pour une période transitoire. En fait, ils ne sont pas maintenus tels quels, mais un régime transitoire est établi. D'après ce régime, ces tribunaux sont nationalisés graduellement.

Malgré ces divers engagements restreignant la souveraineté de l'Egypte, nous soutenons que le régime capitulaire a été aboli. L'exemple du Traité de Lausanne en vertu duquel les Capitulations ont été abolies en Turquie n'est pas lointain. Le Traité de Lausanne comporte des textes identiques à ceux qui sont stipulés dans la Convention de Montreux.

Bien que la Turquie ait aboli les Capitulations d'un trait de plume, cette abolition n'a pas reçu d'exécution. La question fut remise par la suite sur le tapis, à la Conférence de Lausanne en 1923.

La Turquie tenta alors de donner au texte abolissant les Capitulations, un effet rétroactif et établit un texte

les abolissant d'une façon unilatérale. Mais les Puissances refusèrent d'admettre ce point de vue, en raison des jugements rendus par les Tribunaux Consulaires durant la période allant de 1914 à 1923. Elles insistèrent pour que l'abolition fût l'objet d'accords réciproques entre la Turquie et les autres Etats et pour que l'abolition ne portât que sur l'avenir. C'est dans ces termes qu'ont été conçus l'article 28 du Traité de Lausanne et l'article 15 de la Convention relative à la compétence judiciaire, ratifiés simultanément le 24 juillet 1923. Ces deux textes stipulent clairement que l'abolition des Capitulations doit faire l'objet d'un accord entre les Puissances et non être décidée d'un trait de plume et par un acte unilatéral.

Le Traité de Lausanne n'a pas entraîné l'abolition complète des Capitulations. On a tenu compte, lors de l'élaboration de ses textes, du désir des Puissances de sauvegarder leurs intérêts dans ce pays, pendant une période déterminée. La Turquie a accepté, en vertu de ce traité la nomination pour une durée de cinq ans, de cinq conseillers étrangers chargés d'examiner les plaintes formulées contre les jugements en matière civile, commerciale et pénale et le mode d'exécution de ces jugements et de contrôler l'application et l'exécution de la loi.

Ces cinq conseillers formaient un aéropage supérieur qui contrôlait les tribunaux, les jugements rendus et l'exécution de ces jugements.

La Turquie a gardé, entre autres possessions, les deux îles de Tenedos et d'Imbros pour lesquelles le traité a prévu une administration spéciale constituée d'éléments locaux pour donner les garanties nécessaires à la population et protéger ses biens. L'ordre dans ces deux îles

est assuré par une police recrutée parmi les habitants et relève de cette autorité locale.

Enfin, n'oublions pas que plusieurs conférences internationales ont pris des décisions interdisant aux Puissances de promulguer des lois préjudiciables aux droits des étrangers résidant sur leur territoire.

On peut se rendre compte, en feuilletant les ouvrages du Droit International que le Pacte de la Société des Nations et les Accords Internationaux comportent tous des engagements réciproques qui empêchent l'exercice d'une liberté absolue. Le besoin qu'ont les Puissances d'une collaboration entre elles dans un monde où les intérêts s'affrontent et où la situation internationale s'est compliquée, porte ces Puissances à conclure entre elles des traités restreignant leurs libertés sur la base de la réciprocité.

Tout ce qui précède, ainsi que les détails qu'on peut relever des textes des Accords de Montreux et des débats du procès-verbal de la Conférence, prouvent que le régime capitulaire en Egypte est complètement et immédiatement aboli à l'exception du maintien des Tribunaux Mixtes durant la période transitoire.

Toutefois, ces Tribunaux Mixtes ne sont pas maintenant sans changement. Le régime capitulaire a été ainsi aboli à partir du 15 octobre 1937. Il a été aboli du fait de la signature de la Convention. La preuve péremptoire est fournie par le texte qui dispose que la législation égyptienne sera applicable aux étrangers en matière civile, pénale, commerciale et fiscale.

La juridiction consulaire est supprimée d'une manière générale, sauf quelques exceptions en matière de statut personnel.

Il est hors de doute que la Convention établit les re-

lations de l'Egypte avec les autres Puissances sur une base d'égalité et de réciprocité ; or, c'est à cela qu'aspire un Etat indépendant.

On ne trouve, dans les Accords de Montreux, rien qui puisse constituer un privilège au profit des étrangers, sauf l'application du régime du droit commun.

II. — LES CONSÉQUENCES INTÉRIEURES DE LA CONVENTION DE MONTREUX

C'est en effet tout le statut intérieur de l'Egypte qui se trouve modifié de façon à peu près générale et c'est sur des bases nouvelles caractérisées par une entière égalité « devant la loi, devant le fisc et devant la justice » nationale » de tous les habitants du territoire égyptien que doit se poursuivre la collaboration étrangère.

On ne peut mieux exposer ces conséquences intérieures qu'en reproduisant les déclarations suivantes faites à Montreux par Nahas Pacha à la presse égyptienne, le jour de la signature de l'accord international :

« Je suis très heureux, précisa Nahas Pacha, des résultats auxquels nous avons abouti et qui réalisèrent tous les buts espérés de la Conférence de Montreux et complétèrent notamment la souveraineté égyptienne par la suppression des restrictions lourdes que comportait le régime capitulaire sans toucher au maintien des rapports amicaux et de coopération étroite entre Egyptiens et Etrangers résidant en Egypte, pour le plus grand bien de celle-ci ».

« Un accord intervint entre les puissances et nous sur les points suivants :

1) L'acceptation de l'abolition complète des Capitulations en Egypte à tous les points de vue.

2) La suppression de toutes restrictions dans l'application de la législation égyptienne, y compris la législation fiscale, aux étrangers, par l'extension à tous les habitants de l'Égypte de la loi égyptienne et l'abolition du pouvoir législatif des Tribunaux Mixtes. Ces Tribunaux dans l'exercice de leurs pouvoirs judiciaires, n'auront plus à statuer sur la validité de l'application des lois et décrets égyptiens aux étrangers. De cette façon, l'Égypte a parfait sa souveraineté législative intégralement, et l'engagement pris par elle suivant lequel la législation égyptienne applicable aux étrangers ne sera pas incompatible avec les principes adoptés généralement dans les législations modernes et ne comportera pas, spécialement en matière fiscale, de discrimination au détriment des étrangers, engagement dont la durée ne s'étendra que durant la période transitoire, ne porte en aucune façon atteinte à cette souveraineté, car il représente exactement ce que l'Égypte compte faire de son propre gré en matière législative et ne diffère pas, en réalité, du droit international ».

L'Égypte recouvre, dans l'ordre interne et dans celui de sa politique intérieure, une liberté totale qui fait l'objet, depuis la signature de la Convention de Montreux, de la reconnaissance inconditionnelle par la communauté internationale, des droits intégraux de la nation égyptienne.

Parmi les innombrables conséquences politiques, sociales, financières de la suppression des Capitulations pour le régime intérieur de l'Égypte, il y en a deux qui méritent un examen particulier :

A) Le Régime fiscal,

B) Le Statut des fonctionnaires étrangers.

A) *Le régime fiscal*

Dans le texte de la disposition relative à la disparition des restrictions existantes à l'application aux étrangers de la législation égyptienne (article 2 de la Convention), une mention spéciale est faite, comme nous l'avons vu, à la législation financière.

On jugera mieux de l'importance des modifications en matière fiscale survenues à la suite de la Convention, lorsqu'on aura connu le régime fiscal antérieur. Le voici dans ses grandes lignes :

Si l'on consulte le texte des Capitulations signées par la Sublime Porte et les Puissances Capitulaires, on s'aperçoit que les exemptions d'impôts stipulées par elles auraient dû être interprétées d'une façon restrictive et que les commerçants étrangers devraient supporter toutes les taxes dont ils n'ont pas été expressément dispensés (voir les Capitulations du 28 mai 1740, article 10).

Mais la coutume a complètement renversé les règles des Capitulations en Egypte.

Avant Montreux, on sait que les ressortissants des Puissances Capitulaires n'étaient soumis à la loi égyptienne que si celle-ci a été agréée, sous des formes variables, selon le cas, par leurs gouvernements. Ainsi, les Puissances Capitulaires ont estimé que leurs ressortissants ne pouvaient être soumis à aucun impôt nouveau, ni même à aucune surtaxe ajoutée à un impôt ancien, sans accord préalable entre le Gouvernement Egyptien et elles. Cette règle, confirmée par un arrêt de la Cour d'Appel Mixte, du 20 avril 1883, constituait une gêne considérable pour le Gouvernement Egyptien, puisqu'elle privait le régime fiscal du pays de toute élasticité : tout naturellement le Gouvernement Egyptien ne vou-

lait, ni ne pouvait imposer à ses nationaux des taxes dont la plupart des étrangers eussent été exempts.

Il eût été d'ailleurs injuste de soumettre les nationaux à des impôts qui ne seraient pas supportés par les étrangers et du reste cette injustice mettrait les premiers dans une situation désavantageuse, au point de vue de la concurrence, par rapport aux derniers.

Devant cette situation extrêmement grave, le Gouvernement Egyptien a dû tirer ses recettes de sources très limitées :

a) *L'impôt foncier*. Les ressortissants des Puissances Capitulaires ont été soumis en Egypte à l'impôt foncier pour la raison suivante : dans l'Empire Ottoman, les étrangers n'avaient pas le droit, jusqu'à une date relativement récente, de se rendre acquéreurs d'immeubles.

Malgré cette interdiction, une coutume contraire s'était formée en Egypte, mais il a été admis que les étrangers contractaient l'obligation parallèle de s'acquitter de toutes les charges qui grevaient le bien-fonds au moment de l'acquisition.

b) *L'impôt sur les propriétés bâties*. — Par contre, lorsque le Gouvernement Egyptien institua, à la fin du siècle dernier, un impôt sur la propriété bâtie, les ressortissants des Puissances Capitulaires refusèrent de s'en acquitter sous prétexte que l'impôt n'avait pas été approuvé par leur gouvernement respectif. Par l'arrêt déjà mentionné, la Cour d'Appel Mixte donna raison à ces étrangers. Par la suite, les Puissances consentirent à ce que l'impôt fût étendu sur leurs ressortissants (Convention de Londres du 21 mars 1885). Ce consentement constituait, de toute évidence, une confirmation du principe énoncé par la Cour d'Appel Mixte.

c) *L'impôt des « Ghafars »* (les gardiens, veilleurs de nuit). — Un incident du même ordre se produisit au cours des dernières années : le Gouvernement Egyptien établit en 1915, une taxe sur les propriétaires pour l'entretien d'un corps de veilleurs de nuit. Les étrangers l'acquittèrent régulièrement au cours des premières années, mais à la suite de la levée de l'état de siège (1923), ils reçurent une injonction de leurs consuls respectifs leur défendant d'en continuer le versement. Ce n'est qu'en 1929 que l'incident fut aplani par un acquiescement des Gouvernements étrangers au projet de loi nouveau élaboré par le Gouvernement Egyptien.

A l'occasion de ce différend, le Comité du Contentieux de l'Etat Egyptien elabora, sur la demande du Gouvernement, une note très documentée sur les pouvoirs de l'Etat Egyptien en matière fiscale (1924).

d) *Les droits de douane et les taxes d'octroi.* — Les étrangers ont été soumis à ces droits et à ces taxes dans les mêmes conditions que les nationaux. Toutefois, il y a eu une protestation de la part des Puissances lorsque le Gouvernement Egyptien remplaça, en 1930, l'ancien tarif douanier, basé sur le principe des droits spécifiques, par un nouveau tarif, instituant un certain nombre de droits ad valorem.

Le Gouvernement Egyptien se trouvait dans l'obligation de tirer ses recettes des douanes instituées à travers mille difficultés de l'impôt foncier, de l'impôt sur les propriétés bâties et, vainement, a-t-il essayé de faire admettre la « patente » ou les droits de succession.

Tout en restreignant ses dépenses, l'Egypte se trouvait obligée d'exagérer le taux de l'impôt foncier, qui a pesé et qui pèse très lourdement sur le « fellah ».

Pour montrer combien la situation de l'Egypte était

difficile, nous rappellerons l'exemple de l'impôt sur les successions. Les Puissances Capitulaires y donnèrent d'abord leur assentiment, mais, par la suite, deux d'entre elles refusèrent d'accepter cet impôt et le projet dut être abandonné.

Non seulement ce régime fiscal enlevait toute élasticité au budget, mais en plus, il rendait impossible l'établissement d'un régime d'équité fiscale. Le Gouvernement Egyptien ne pouvait imposer que certaines catégories de contribuables. Comment un tel régime pouvait-il être équitable ?

Il ne pouvait l'être même à l'égard des étrangers, car les seuls étrangers qui pouvaient être imposés étaient les propriétaires de biens immobiliers. Il ne pouvait être question d'imposer les banquiers, les commerçants, les industriels, ni les avocats, les médecins ou autres personnes exerçant des professions libérales, qu'ils soient étrangers ou Egyptiens.

En rendant au Gouvernement Egyptien sa liberté en matière fiscale, la Convention de Montreux a mis fin à cette situation intenable. Il se trouve cependant quelques auteurs qui, bien que connaissant suffisamment l'Egypte et y ayant vécu pendant de nombreuses années, n'ont pu s'empêcher d'adresser des critiques injustifiées, d'après nous, à un nouveau régime fiscal éventuel.

M. Meyer soutient « qu'il ne peut être question d'établir aucun impôt nouveau ayant une incidence quelconque sur les masses agricoles du pays. Les nouvelles charges auxquelles l'Egypte doit faire face pour l'application du traité anglo-égyptien devront nécessairement incomber à la population des grandes villes, et, par conséquent, aux colonies étrangères qui y vivent » (1).

(1) Georges Meyer, *Affaires Etrangères*, juin 1937, p. 363.

Nous savons que M. Meyer n'a jamais éprouvé une grande sympathie envers l'Egypte, malgré son séjour prolongé dans la vallée du Nil. Nous ne lui reprochons pas ses sentiments. Mais la conclusion de M. Meyer nous paraît d'autant plus étrange qu'il a commencé par décrire dans le même article la situation, disant que : « l'Egypte comprend une population de près de 16 millions d'habitants, dont plus des trois quarts ne gagnent qu'un salaire moyen de 2 francs (2 piastres) par jour (1). Le maintien des anciennes conditions d'exploitation sociale a créé dans ce pays un prolétariat extrêmement développé, très laborieux, mais très pauvre, qui ne peut satisfaire ses besoins d'alimentation. Une partie considérable des masses agricoles ne mange pas à sa faim, ne peut résister aux terribles maladies qui sont la bilharzia (60 % de la population en est atteinte) et la tuberculose, et témoigne d'une déficience physiologique évidente ».

Pur sophisme. alors étant donné la diversité des ressources, d'avancer que : « les Egyptiens et les étrangers établis dans la vallée du Nil n'ont jamais cessé, dans le passé et jusqu'à aujourd'hui, sous le régime désormais aboli d'être soumis aux mêmes impôts ». En plus, il est inexact, inadmissible, de faire croire que les nouvelles charges devront nécessairement incomber à la population des grandes villes et par conséquent aux colonies d'étrangers qui y vivent, sachant (et M. Meyer doit le savoir aussi bien que nous) que les Egyptiens prennent aujourd'hui une part de plus en plus grande dans les différentes entreprises que l'on ne pourrait imposer de manière à frapper les étrangers tout en épargnant les

(1) L'auteur de l'article exagère : un enfant fellah gagne 6 à 7 piastres.

Egyptiens. Mieux encore, comme les entreprises égyptiennes sont de création plus récente, elles auront à supporter plus difficilement le fardeau des impôts que les entreprises étrangères, plus anciennes et plus prospères.

On a également soutenu que les intérêts étrangers en Egypte sont à peu près égaux aux deux tiers de la valeur totale du sol possédé par la population indigène, et l'on a voulu voir dans cette situation un argument décisif contre l'institution d'un nouveau régime fiscal, puisque ce seront surtout les étrangers, les possesseurs des deux tiers de la valeur du sol, qui en feront les frais. Mais qui donc a le devoir de couvrir les charges auxquelles l'Etat doit faire face, sinon ceux qui en ont les moyens ? N'est-ce pas la richesse existante dans le pays qui doit et qui peut être imposée et non pas les personnes, aussi nombreuses soient-elles ?

Le nouveau régime fiscal. — Les journaux égyptiens ont tout dernièrement publié les textes des nouveaux projets de loi (1), concernant le régime fiscal, que le Gouvernement Egyptien va incessamment soumettre au Parlement et dont voici quelques têtes de chapitres :

1° Un premier projet traite de l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières : revenu du travail et des professions libérales, revenu de prêts et dépôts, etc...

2° Le deuxième projet parle du droit de timbre, qui toucherait la presque totalité des documents commerciaux, industriels et financiers.

3° Un troisième projet établirait l'impôt sur les successions selon les modalités qui y sont décrites. Dans ces modalités, on tient compte :

(1) V. l'*Ahram* du 16 avril 1938.

a) du degré de parenté et b) du montant de la fortune héritée.

Le régime fiscal institué dans l'esprit qui se dégage des projets ci-dessus tendra, avant tout, à établir une égalité complète entre étrangers et nationaux, en matière d'impôt et, ensuite, à procurer à l'Etat les moyens nécessaires pour faire face à ses charges.

On peut se demander, cependant, pourquoi la règle de l'impôt progressif ne serait pas appliquée à tous les impôts : valeurs mobilières, professions libérales, etc...

On remarque également, dans ces projets, l'absence de la contribution de la patente.

Des difficultés existent encore, surtout en Egypte, où les grandes firmes étrangères sont si abondamment représentées, lorsqu'il s'agit d'imposer les bénéfices commerciaux et industriels. La détermination des bénéfices imposables soulève des difficultés lorsque l'opération commerciale ou industrielle qui se traduit par un bénéfice, ne se déroule pas entièrement dans un seul Etat et implique la collaboration du siège d'exploitation principale et du siège d'exploitation secondaire de la maison qui est appelée à recueillir ce profit. Ainsi lorsqu'une société française a en Egypte une succursale pour y vendre des produits de fabrication, doit-on ajouter au bénéfice de vente, pour la détermination du bénéfice réalisé en France, le bénéfice de fabrication ? Ou bien ne convient-il pas de ne retenir que le bénéfice commercial ? Corrélativement, dans le cas où la maison étrangère fabrique en Egypte pour revendre en France ou à l'étranger en général, ne doit-on pas considérer comme bénéfice taxable en Egypte le bénéfice industriel de fabrication ?

Ces difficultés, qui ne sont que des aspects particuliers

du problème général de la ventilation (1) des bénéfices, comportent, on le sait, deux solutions théoriques principales : l'une consiste à répartir parfaitement les bénéfices globaux de l'entreprise entre ses établissements stables, proportionnellement à un pourcentage établi, en prenant pour base certains éléments de comparaison judicieusement choisis : c'est la méthode dite de la répartition fractionnaire qui est utilisée, en droit fiscal français, par la législation de 1872, pour l'application de l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières aux sociétés dont les titres circulent en France ou qui y possèdent des biens, ou y font des opérations ; l'autre tend à déterminer directement le bénéfice réalisé par chacun des établissements : c'est la méthode de la comptabilité séparée.

B. Les conditions de service des fonctionnaires étrangers en Egypte

Bien que la question des fonctionnaires étrangers ne se rattache pas directement aux Capitulations, le décret-loi relatif aux conditions de service des fonctionnaires étrangers en Egypte trouve néanmoins sa place dans l'énumération des conséquences de la Convention de Montreux, vu qu'un tel décret ne serait pas concevable sous le régime capitulaire où les Egyptiens n'étaient même pas traités à l'égal des étrangers.

Au mois de septembre 1937, le Gouvernement Egyptien

(1) Sur le problème général de la ventilation des bénéfices : Mitchell B. Carrol, *Méthodes de ventilation des revenus imposables*, et Ralph C. Jones, *Méthodes de comptabilité appréciables à la ventilation du revenu imposable des entreprises industrielles* (Genève, 1933).

tien a promulgué un décret-loi dont voici les dispositions principales :

Art. 1^{er}. — Aucune fonction publique, civile ou militaire, ne pourra être attribuée à un étranger qu'à titre exceptionnel, s'il est avéré que le poste exige un titulaire possédant des connaissances scientifiques ou pratiques déterminées et qu'il n'a pas été trouvé un Egyptien possédant lesdites connaissances.

Art. 6. — Aucun poste ne pourra être attribué à un étranger pour une période supérieure à cinq ans.

Art. 7. — Les candidats étrangers devront avant leur nomination, subir l'examen médical, en vue de s'assurer de leur aptitude au service et de celle de supporter le climat de l'Egypte.

Art. 9. — S'il y a lieu d'allouer à un fonctionnaire étranger un traitement supérieur au minimum de la classe attribuée au poste qu'il est appelé à occuper, le Ministre compétent pourra, avec l'autorisation de la Commission visée à l'art. 5, lui accorder ce traitement, pourvu qu'en aucun cas, cette majoration ne dépasse le quart du minimum ni trois cents livres égyptiennes.

Si elle dépassait l'une ou l'autre limite, l'approbation du Conseil des Ministres sera nécessaire.

Art. 9. — Le Gouvernement pourra résilier le contrat intervenu avec le fonctionnaire étranger, à tout moment pendant les deux premières années de son entrée en service, moyennant un préavis de trois mois.

Il pourra également le résilier, à tout moment et sans le moindre préavis, pendant toute la durée du contrat, soit pour mauvaise conduite, soit pour négligence grave dans l'exercice de ses fonctions.

Le fonctionnaire pourra, moyennant un préavis de

trois mois, quitter à tout moment le service du Gouvernement Egyptien.

Art. 16. — En cas d'attribution à des étrangers des fonctions suivantes :

1° Professeurs et institutrices de langues étrangères dans les écoles primaires, secondaires et autres écoles similaires, dans les sections préparatoires de l'enseignement supérieur et dans les écoles spéciales.

2° Inspecteurs et inspectrices de cours de langues étrangères au Ministère de l'Instruction publique ;

3° Directrices des écoles de filles ;

4° Professeurs du bureau commercial dans les écoles intermédiaires de comptabilité et de commerce ;

Et par dérogation aux dispositions des articles 4 et 9, les fonctionnaires appelés à occuper ces postes, pourvu que pour les catégories 1 et 2 ils soient originaires du pays même de la langue étrangère, seront nommés à l'essai. Pendant les deux premières années de cette nomination, ils peuvent être licenciés à tout moment, moyennant un préavis de trois mois.

Si, à l'expiration de cette période, ils sont maintenus au service, ils seront, en ce qui concerne la discipline et le licenciement, traités à l'instar des fonctionnaires égyptiens permanents, sans, en aucun cas, pouvoir être maintenus au service au delà de l'âge de soixante ans.

Toutefois, le Conseil de Discipline, en ce qui concerne ces fonctionnaires, sera composé comme suit :

Président : le Sous-Secrétaire d'Etat dont relève le fonctionnaire étranger ou son remplaçant.

Membres : le Conseiller Royal du Ministère ou le Conseiller Royal adjoint et le plus haut fonctionnaire étranger du Ministère dont relève le fonctionnaire.

Art. 19. — Les fonctionnaires actuellement nommés

par contrats continueront à être régis par les dispositions de leurs contrats jusqu'à leur expiration. Tout renouvellement du contrat d'engagement d'un fonctionnaire étranger sera soumis aux dispositions de la présente loi.

.....
On discerne aisément, dans chacune de ces dispositions l'esprit d'indépendance issu de la Convention de Montreux.

III. — CONSÉQUENCES INTERNATIONALES

Les accords de Montreux, en rendant l'Egypte maîtresse chez elle, n'ont pas seulement modifié son régime intérieur, mais en l'élevant de ce fait, au rang d'une Puissance véritablement souveraine, ils l'ont placée sur le plan international dans une position à laquelle elle n'aurait pas pu prétendre auparavant.

Deux conséquences, dont l'importance n'a pas besoin d'être soulignée s'ensuivirent directement de cette nouvelle situation :

a) Désormais, l'Egypte pourra faire entendre sa voix dans le concert des Nations : entrée de l'Egypte à la Société des Nations ;

b) Désormais encore, aucun Etat étranger ne participera plus à la gestion des finances de celle-ci : Suppression de la Caisse de la Dette.

A. — *Entrée de l'Egypte à la Société des Nations*

L'Egypte avait déjà participé à maintes reprises à la vie de la Société des Nations. Elle avait pris part à un

certain nombre de Conférences internationales convoquées sous ses auspices, par exemple à la « Première Conférence pour la Codification du Droit International », qui s'est réunie à La Haye en 1930, à la Conférence pour la Réduction et la Limitation des Armements, qui a siégé à Genève à partir de 1932. Elle a accédé à un certain nombre d'actes diplomatiques élaborés par la Société des Nations ou l'Organisation Internationale du Travail (1). Elle a enfin participé aux mesures coercitives édictées par le Comité de Coordination de la Société, à l'encontre de l'Italie, en vertu de l'article 16 du Pacte (11-19 octobre 1935).

Rien n'était alors plus naturel que de voir l'Egypte prendre une part active à l'élaboration des différentes mesures internationales.

La question se pose déjà depuis longtemps, de savoir si l'admission de l'Egypte à la Société des Nations était *juridiquement* possible aussi longtemps qu'elle restait soumise à la Déclaration du 28 février 1922 : l'article premier, alinéa 2, du Pacte ne permet, comme on le sait, que l'admission d'un « Etat Dominion ou colonie qui se *gouverne librement* ». Pouvait-on dire que l'Egypte satisfaisait à cette condition, malgré les fameuses « réserves » à la déclaration d'indépendance ? » (2).

Quelle que soit la réponse que l'on puisse donner à cette question on doit noter que l'Egypte n'a jamais présenté une demande régulière d'admission. N'oublions pas, à cet égard, l'opposition éventuelle de la Grande-Bretagne, soucieuse de maintenir sa suprématie en Eryp-

(1) Elle fait d'ailleurs partie de l'Organisation Internationale du Travail, depuis 1936.

(2) Cette question a fait l'objet d'une étude de M. Wahid Raafat. *Rev. Al Qanoun Walzktissad*, 1935.

te, à admettre une ingérence quelconque dans ses rapports avec elle.

Il est donc tout naturel que l'entrée à la Société des Nations ait un caractère hautement symbolique pour la nation égyptienne, en tant que consécration de son indépendance et de son accession au rang de nation libre et égale aux autres Puissances. Cette idée a trouvé son expression dans la rédaction de l'article 3 du Traité Anglo-Egyptien : « L'Egypte se propose de présenter une demande d'admission à la Société des Nations. Le Gouvernement de Sa Majesté dans le Royaume-Uni, reconnaissant l'Egypte comme un Etat souverain et indépendant, appuiera toute demande d'admission que le Gouvernement égyptien présentera dans les conditions prescrites par l'article premier du Covenant ».

Mais l'entrée de l'Egypte à la Société des Nations ne présente pas pour le peuple égyptien seulement un aspect symbolique, elle a aussi et surtout une portée pratique considérable.

Particulièrement l'entrée de l'Egypte au sein de la ligue est indispensable pour donner son plein effet et sa pleine valeur au Traité. Les références de celle-ci au Pacte sont nombreuses.

En premier lieu, le Traité prévoit le recours au conseil de la Société des Nations en cas de désaccord entre les deux parties, à l'expiration d'une période de vingt ans à partir de son entrée en vigueur, sur la nécessité de maintenir les troupes britanniques dans la zone du canal de Suez.

Le Conseil aurait alors à résoudre une question de fait de très grande importance : la capacité des forces militaires égyptiennes à assurer par leurs propres

moyens la liberté et l'entière sécurité de navigation du Canal (art. 8 du Traité).

En vertu de l'article 16, c'est encore le Conseil de la Société des Nations qui a compétence pour se prononcer sur le désaccord qui pourrait s'élever, à l'expiration d'une période de vingt années, au sujet de la révision des clauses du Traité. Ici encore, le Conseil serait juge de multiples questions de fait qu'il n'est guère possible de prévoir à l'avance.

En troisième lieu, les deux Parties se sont engagées à régler conformément aux dispositions du Pacte tout désaccord qui pourrait naître entre elles au sujet de l'application ou de l'interprétation des dispositions du Traité et qu'elles ne parviendraient pas à résoudre par des négociations directes (art. 15). Aussi les organes de la Société des Nations sont-ils juges de la question de savoir si les conditions internationales justifient l'application de ces mesures exceptionnelles de l'alinéa 2 de l'article 7 du Traité qui constituent une lourde charge pour l'Égypte.

Toutes ces dispositions que nous venons d'esquisser ne peuvent avoir de valeur réelle qu'à la condition que l'Égypte ait toujours libre accès au prétoire international. Seule sa présence à la Société des Nations peut lui assurer pareille garantie. Bien entendu, l'article 17 du Pacte prévoit l'intervention des organes de la Société dans le cas où un différend viendrait à s'élever entre deux collectivités étatiques dont une seulement est membre de la Ligue, ou dont aucune n'en fait partie.

Mais dans ce cas, il semble que l'invitation à se soumettre à la procédure du Pacte doit émaner de la Société elle-même. Rappelons également qu'en vertu de l'article 11, alinéa 2 du Pacte « Tout membre de la Société

a le droit, à titre amical, d'appeler l'attention de l'Assemblée ou du Conseil sur toute circonstance de nature à affecter les relations internationales et qui menace par suite de troubler la paix ou la bonne entente entre nations, dont la paix dépend ». De toute évidence, ce droit n'appartient pas à un Etat non-membre.

Mais si l'entrée de l'Égypte à la Société des Nations représente pour elle tout cet intérêt vital, il n'est pas moins vrai que cette entrée offre en même temps aux étrangers résidant en Égypte un intérêt capital. Comme nous l'avons montré en étudiant la Convention de Montreux, celle-ci est soumise à la compétence de la Cour permanente de Justice internationale en vertu de l'article 13, chaque fois que l'Égypte manquerait à ses obligations internationales, à la condition, bien entendu, qu'une Puissance ne puisse obtenir satisfaction par voie diplomatique. Nous avons présenté cette procédure comme la garantie la plus sérieuse, efficace et durable pour les étrangers, en Égypte.

On voit bien l'utilité, pour les autres Puissances aussi bien que pour l'Égypte, de l'entrée de celle-ci à la Société des Nations, mais, à quel moment l'Égypte réunissait-elle les conditions nécessaires pour y être admise ?

Ce moment fut celui où l'Égypte avait retrouvé son indépendance, au lendemain de la signature des accords.

Dix-huit jours après la clôture de la Conférence de Montreux, l'Égypte était reçue à la Société des Nations, à l'unanimité de quarante-six voix.

Le ministre des Affaires Étrangères de France, l'accueillait en disant : « La France sait que l'indépendance est la garantie la plus solide à la fois de la probité et de la permanence des rapports internationaux. Avec les autres Puissances, elle a préféré, aux sûretés que

lui donnaient des privilèges séculaires, la parole d'une nation désormais autonome et responsable ».

B. — *La Caisse de la Dette*

La Caisse de la Dette n'a pas de rapport direct avec les Capitulations.

C'est une institution de date récente qui a vu le jour lorsque le régime capitulaire connaissait déjà quelque trois siècles et demi d'existence.

Mais, si la Caisse de la Dette n'est pas née avec les Capitulations, elle cessera d'exister lorsque celles-ci auront disparu. Car, une institution qui constitua la servitude la plus gênante pour l'administration égyptienne » (1) ne peut exister que dans un Etat ne jouissant que d'une souveraineté réduite.

La Caisse de la Dette fut fondée en 1876, lorsque la situation financière de l'Egypte, sous le Khédive Ismaïl inspira aux Puissances européennes des craintes peut-être justifiées.

La fondation de la Caisse était due à l'intervention Franco-Britannique et avait pour tâche de protéger les intérêts des créanciers, pour la plupart Anglais et Français.

Créée par un décret le 2 mai 1876, comme une institution d'occasion, pour parer aux nécessités du moment, la Caisse de la Dette deviendra à partir de 1880 une institution internationale, obligatoire, permanente et indépendante. D'Organisme n'ayant pour but que de garantir l'amortissement de la dette égyptienne et le

(1) Politis, *Revue de Droit public international et de Législation comparée*, 1904, tome II, p. 86.

paiement de ses intérêts, elle était devenue le véritable gérant des finances de l'Etat.

De par la façon dont elle se procurait ses ressources, aussi bien que de par la composition de son administration, la Caisse de la Dette ne laissait au Gouvernement Egyptien aucune liberté en matière financière et le Ministre des Finances égyptien se trouvait souvent dans l'impossibilité de faire face aux nécessités administratives les plus urgentes.

La Caisse de la Dette était alimentée par le produit de certaines taxes dont le Gouvernement égyptien ne recevait que la moitié de *l'excédent*, l'autre moitié devant être versé au fonds de réserve de la Caisse.

La participation de la Caisse à l'administration générale des finances de l'Egypte, consistait en ce que son autorisation était nécessaire pour la conclusion d'un nouvel emprunt et pour tout changement fiscal. Une interdiction était faite au Ministre des Finances de se procurer en compte courant, sans l'assentiment des Commissaires de la Caisse, des avances supérieures à 2.000.000 de livres égyptiennes. Vu que l'administration de la Caisse se composait d'un Anglais, un Français, un Autrichien et un Italien, le Ministre des Finances de l'Egypte se trouvait pratiquement sous la tutelle de ces quatre Puissances.

Cette tutelle, il est vrai, a réussi à rendre de grands services à l'Egypte en remettant en ordre les finances du Khédive Ismaïl et en prévenant de nouvelles banqueroutes, mais Lord Milner pouvait constater, en 1904, que la Caisse s'était préoccupée beaucoup trop du sort des créanciers et pas assez de celui du débiteur.

On comprend ainsi que malgré la réforme de 1904, réduisant la compétence de la Caisse et relevant le Mi-

nistre des Finances de son incapacité de conclure un nouvel emprunt sans l'autorisation de celle-ci, l'existence d'une telle institution n'était pas compatible avec le nouveau régime, celui qui met fin à toute ingérence étrangère.

Un accord de principe pour la suppression de la Caisse intervint en effet le 25 juin 1937, entre les Gouvernements intéressés et le Ministre des Finances égyptien, Makram Ebeïd Pacha.

La thèse du Gouvernement égyptien consistait à démontrer que l'absence d'une caisse représentant collectivement tous les créanciers, ne diminuait en rien les garanties de ces derniers, du fait que les sanctions de toutes sortes que l'on pourrait exiger se résumaient, dans tous les cas, avec ou sans la caisse, en une protestation diplomatique qui n'émane pas de la caisse et ne dépend pas pour son efficacité, de l'existence d'une telle institution.

*
**

L'Egypte, maîtresse chez elle et Puissance souveraine sur le plan international, tels sont les grands résultats des Accords de Montreux.

CHAPITRE IV

CRITIQUE DE LA CONVENTION DE MONTREUX

I. — LA CLAUSE RESTRICTIVE

DE LA SOUVERAINETÉ LÉGISLATIVE ÉGYPTIENNE

Nous n'avons pas de critique à formuler contre le principe établi par la Convention d'après lequel le Gouvernement Egyptien s'est engagé de ne promulguer aucune loi discriminatoire à l'égard des étrangers. Il aurait été d'ailleurs, tout naturel, même en l'absence d'une telle clause, que l'Egypte évitât toute mesure pouvant porter préjudice aux étrangers.

L'Egypte ne pourrait faire machine arrière en s'écartant d'un principe qui a toute sa légalité et sa dignité. C'est même avec un sentiment de loyauté que nous publions ci-dessous la déclaration de S. E. Nahas Pacha à la Chambre :

« D'aucuns se demandent pourquoi nous ne serions
« pas libres de toute restriction, pour faire ce que nous
« voulons. Non, Messieurs, car bien que nous soyons
« libres, les autres ont des intérêts et le grand intérêt
« national exige que les résidents étrangers soient des
« frères à nous et collaborent avec nous à l'évolution
« du pays et de ses ressources. Nous ne pouvons dire
« que nous pouvons nous passer des étrangers. Et il en

« sera longtemps ainsi, car nous avons besoin d'accroître nos ressources et d'augmenter nos connaissances sociales, culturelles et économiques. Je le déclare hautement, sans crainte d'être blâmé ».

Et c'est aussi avec un sentiment de fierté que nous répéterons cette phrase du discours de Nahas Pacha à la Chambre, à la même séance : « Nous ne voulons avantager ni les Etrangers sur les Egyptiens, ni les Egyptiens sur les Etrangers ».

Le principe ne porte donc aucun préjudice à l'Egypte et aucune objection ne serait, à notre avis, valable contre une doctrine d'égalité civique, mais la question ne s'arrête pas là. Une observation s'impose, lorsqu'on parle de son application. A notre sens, le principe d'égalité devait viser l'assurance pour les étrangers résidant en Egypte, que celle-ci ne suivra pas une politique tendant à combattre leur activité, qu'elle les traitera, en matière législative en général, de la même manière qu'ils sont traités par les pays les plus civilisés et qu'elle ne se servira pas de la législation fiscale pour leur causer préjudice.

Au fond, qu'est-ce que l'Egypte doit aux Etrangers ? C'est de leur assurer une justice honnête et une liberté pareille à celle dont jouit l'Egyptien en France, en Angleterre ou dans les pays civilisés en général. Ne pas suivre une politique préjudiciable aux étrangers, cela ne veut pas dire les grever de lourdes charges fiscales dont seraient exclus les Egyptiens ; ne pas recourir à des mesures arbitraires ou violentes à leur égard, et, enfin, appliquer l'égalité de traitement devant la loi, entre étrangers et Egyptiens.

Or, l'engagement restrictif inséré dans la Convention a une tout autre portée. La non-discrimination dont

parle l'article 2 entache la liberté de l'Egypte d'une restriction prohibitive en matière financière et judiciaire.

Dans l'esprit de l'article 2, et cela ressort aussi des débats de la Conférence, l'égalité de traitement doit être réelle et non pas seulement légale et officielle. La non-discrimination de droit ne suffit pas, mais doit encore s'étendre aux situations de fait. En d'autres termes, cette non-discrimination doit être appliquée dans tous les domaines de l'activité des étrangers en Egypte, de sorte que le Gouvernement égyptien n'a pas la faculté de réserver l'exercice des professions libérales aux Egyptiens seulement, comme le font les autres Etats.

Un pays indépendant est maître de son droit ; il doit donc être libre de prendre les mesures qu'il juge nécessaires à son progrès économique et social. Aucun pays indépendant n'hésite à promulguer des lois en matière financière, établissant une discrimination à l'égard des étrangers et soumettant ceux-ci à des conditions qui restreignent plus ou moins leur liberté d'exercer certaines professions libérales, ou de fonder certaines institutions industrielles. Cela se passe en France, en Angleterre et dans la plupart des pays. Le Japon interdit aux étrangers de participer même à la fondation des principales « Key Industries », c'est-à-dire celles qui traitent les matières premières. La Turquie n'autorise les étrangers à fonder des fabriques que sous certaines conditions, leur interdit d'exercer certaines professions et les soumet à une taxe spéciale pour certaines opérations. En Roumanie aussi, une taxe spéciale existe pour les étrangers. Des lois très sévères sont promulguées en Russie contre les étrangers. Il est difficile pour un étranger d'obtenir un permis de travail en France.

La longue période transitoire durant laquelle l'Egypte s'est engagée à ne promulguer aucune législation établissant une discrimination désavantageuse aux étrangers, aura pour résultat de paralyser le progrès industriel du pays. La réserve de la non-discrimination est de nature à permettre à l'étranger de faire concurrence à la main-d'œuvre égyptienne, alors que l'Egyptien ne jouit pas d'une entière liberté professionnelle dans les pays étrangers.

Tout pays qui commence une nouvelle vie de réforme est obligé de promulguer des lois accordant plus d'avantages aux nationaux qu'aux étrangers.

L'Egypte fait face aujourd'hui à des crises sociales et économiques graves. Un moyen d'éviter les conséquences de ces crises est de confier aux Egyptiens le droit d'employer certaines ressources du pays et de diriger certaines affaires.

Les pays les plus civilisés ont suivi cette politique.

Interprétée au sens large, la clause de la non-discrimination serait bien plus dangereuse.

Afin d'échapper à ces nouveaux dangers, la Délégation égyptienne a soumis à la Conférence des exemples de lois et d'impôts qui pourraient toucher les étrangers, mais que l'on ne saurait considérer comme comportant une discrimination à leur détriment. Il est étonnant que la Délégation britannique, soucieuse de la défense de son amendement, ait déclaré que, ni la Délégation britannique, ni une autre Délégation ne pouvait assurer les fonctions de la Cour Internationale Permanente de Justice. Cependant, la clause trouve son correctif dans le Protocole qui dispose que la règle doit être interprétée à la lumière de « la pratique internationale ». Or, ce Protocole fait partie de la Convention de Montreux

et la question n'est donc pas laissée à l'appréciation de la Cour Nationale de Justice. Car on ne saurait s'écarter du texte du Protocole.

II. — A LA CONVENTION MANQUE UNE PARTIE ESSENTIELLE :

UN VÉRITABLE STATUT LÉGAL DES ÉTRANGERS

Le régime capitulaire formait un véritable statut légal pour les étrangers. Ce régime aboli, quel est le statut légal des étrangers en Egypte ?

Le régime du Droit commun remplacera le régime capitulaire, mais en attendant la conclusion des Traités d'Etablissement, la situation légale des étrangers n'est pas déterminée.

C'est regrettable, autant pour l'Egypte que pour les Etrangers.

La Délégation Française a manifesté son désir de conclure avec l'Egypte un traité d'établissement. La Délégation Egyptienne répondit qu'elle ne pouvait discuter la conclusion d'un tel traité avant la suppression des Capitulations. Ce n'est qu'après cette suppression, et en Egypte, a-t-elle déclaré, que des pourparlers pourront être entamés entre les deux pays et sur les bases d'égalité et de réciprocité.

La Délégation Egyptienne ajouta qu'un Traité d'établissement et de commerce a déjà été conclu entre la Turquie et l'Egypte, qui pourrait servir de modèle.

III. — LA CONVENTION A CRÉÉ DES PRIVILÈGES AU PROFIT DES PUISSANCES NON-CAPITULAIRES

La lettre-programme en date du 3 février 1937, que le Gouvernement Egyptien adressa aux puissances, énonçait que le mot « étranger » dans le Règlement d'Organisation Judiciaire visera « les ressortissants des douze Etats « Capitulaires actuels ainsi que ceux des huit pays suivants : Allemagne, Autriche, Hongrie (anciens Etats Capitulaires), Suisse (dont les ressortissants ont toujours joui des Capitulations), Pologne, Tchécoslovaquie, Roumanie, Yougoslavie (Etats dont le territoire ou portion de territoire faisait partie d'un Etat anciennement capitulaire).

Le nouveau Règlement d'Organisation Judiciaire s'étend à tous ces Etats sus-mentionnés. Les ressortissants de ces Etats jouissaient autrefois des Capitulations, mais ils en ont été privés par suite de la Grande Guerre.

On s'est étonné que la Convention qui a pour but de supprimer les Capitulations et de nationaliser les Tribunaux Mixtes, étend les privilèges des Capitulations à des Etats qui en ont été privés par suite de circonstances antérieures.

Toutefois, il convient de rappeler que les Tribunaux Mixtes s'attribuaient la compétence de connaître des procès relatifs aux ressortissants de ces puissances, en tant qu'étrangers.

IV. — LA RÉDACTION DES TEXTES

Les Accords signés le 8 mai à Montreux comprennent une Convention générale, un Règlement d'Organisation Judiciaire et un acte final. Celui-ci renferme à son tour un Protocole, une Déclaration du Gouvernement Egyptien et des « lettres » échangées entre la Délégation Egyptienne et diverses Délégations étrangères.

Une lecture de ces textes donne l'impression d'un travail hâtif et décousu, d'une rédaction approximative et un peu forcée, enfin d'une complète absence de méthode.

Un exemple de manque de clarté est fourni par les articles 2 et 15. Il convient de noter que l'Avant-Projet Egyptien n'avait pas tous les défauts de rédaction que la Convention garde dans son état définitif.

Il suffit pour le prouver de comparer l'Avant-Projet de l'article 2 avec son texte définitif, qui, en fin de compte, donne des apaisements très appréciables aux sociétés étrangères et aux sociétés égyptiennes à intérêts étrangers.

De même, l'article 15, comme nous l'avons vu plus haut, tout en s'efforçant de nous renseigner sur la date à laquelle les Accords entreront en vigueur, nous fait croire tantôt que cette mise en vigueur n'est soumise qu'à la ratification de trois puissances, tantôt (à la fin de l'article) que cette condition ne suffit pas.

Les amendements présentés par les différentes Délégations défendant, chacune, pour son compte, ses propres intérêts, d'une part, et, d'autre part, le souci de la Délégation Egyptienne de ne pas dépasser les limites qui peuvent conserver l'honneur national, étaient de

nature à forcer la rédaction des textes et à accentuer encore les défauts de la première rédaction.

Le Règlement d'Organisation Judiciaire paraît toutefois mieux rédigé que la Convention. La nouveauté la plus importante de cette partie, est la définition du mot « étranger » aux fins de la compétence des Tribunaux Mixtes ; cette définition devait dans la dernière rédaction, tenir compte, dans une certaine mesure, des *desiderata* que les puissances avaient formulés. On peut dire de même des textes relatifs à la théorie de l'intérêt Mixte.

Il faut remarquer que les formules suivantes sont redites dans plusieurs et différents textes :

« Le Gouvernement Egyptien a ou n'a pas l'intention » ; « Le Gouvernement Egyptien est disposé ».

Or, si l'on peut dire, à la rigueur, que de telles formules peuvent entraîner plus d'obligations en droit international qu'en droit privé, elles ne sont toutefois pas de vraies obligations.

Quant aux lettres relatives au statut des fondations religieuses, scolaires et hospitalières, on retrouve la même formule : « le Gouvernement Egyptien est disposé à reconnaître ».

D'après ces lettres, les établissements scolaires étrangers continueront à être régis par leurs programmes d'enseignement. Mais le texte est muet sur un point d'une importance capitale : le droit d'inspection.

La nature de ce droit est-elle académique ou administrative ? Portera-t-elle sur la qualité de l'enseignement ou sur la salubrité des locaux ? La lettre n'en dit rien.

Et le procédé d'échange de lettres est-il le meilleur moyen pour régler des questions de l'importance de celle

de l'établissement des étrangers en Egypte ? Le Statut des étrangers en Egypte n'aurait-il pas dû faire l'objet d'une Déclaration et figurer avec les autres Déclarations du Gouvernement égyptien sous le paragraphe IV des Actes ?

CONCLUSION

L'Égypte a salué avec un enthousiasme rare les résultats de la Conférence de Montreux. C'est qu'en effet la souveraineté et l'indépendance du pays y ont été consacrées et que le régime capitulaire y a été aboli.

La Convention abolit les capitulations et tous les traités d'essence capitulaire. Elle prévoit le maintien de la juridiction mixte pendant une période transitoire de douze ans, dans les conditions prévues par le règlement d'organisation judiciaire.

Elle transfère enfin la compétence en matière civile et commerciale des tribunaux consulaires aux tribunaux mixtes. Mais elle prévoit le maintien facultatif de la juridiction consulaire en matière de statut personnel pour les hautes parties contractantes qui le désireraient et qui en donneraient avis au gouvernement égyptien.

Des annexes aux conventions reproduisent les déclarations du gouvernement égyptien concernant les établissements religieux, scolaires et hospitaliers qui pourront poursuivre leur activité, sur la base du régime en vigueur.

Telles sont les principales dispositions définies à Montreux. Sous la réserve d'une courte période de douze ans, la souveraineté et l'indépendance égyptienne se trouvent ainsi intégralement reconnues.

On a trouvé à Montreux une solution satisfaisante

à des problèmes qui traînaient depuis des siècles. Nous avouons avec M. Aghnides, le secrétaire général de la Conférence de Montreux, que les Capitulations étaient devenues « une source d'amertume et d'humiliation pour le peuple égyptien et par conséquent une cause permanente de malentendus entre étrangers et Egyptiens ».

Et nous pensons comme lui, « qu'à ce titre les Actes signés à Montreux sont de bon augure, non seulement pour l'Egypte, mais aussi pour les autres contractants ». L'Egypte et chacune des Puissances intéressées, ainsi que leurs ressortissants, tireront donc de la Convention de Montreux un double profit matériel et moral.

Dès aujourd'hui, l'égalité absolue de tous les habitants du territoire se trouve réalisé.

La nouvelle Convention ne peut que raffermir les liens d'amitié entre Egyptiens et étrangers. Égaux devant la loi, égaux devant la justice, égaux devant le fisc, étrangers et Egyptiens sont appelés, dans une atmosphère de cordialité à poursuivre leur collaboration consciente et féconde qui a fait l'Egypte de nos jours et qui est en train de construire la nouvelle Egypte.

Demain comme hier, l'Egypte ouvrira ses bras aux étrangers et ils trouveront toujours dans la Vallée du Nil leur seconde patrie.



Il serait vraiment impardonnable de terminer cette étude sans saluer le grand parti national le « Wafd », dont l'histoire est l'histoire de l'Egypte dans les vingt dernières années. La Convention de Montreux est un indéniable succès pour l'Egypte dû au Wafd et en par-

ticulier à son chef, le Président de la Délégation Egyptienne à Montreux S. E. Mustafa el Nahas Pacha.

Que S. E. Nahas Pacha nous permette de lui présenter nos hommages les plus reconnaissants. Tout Egyptien *digne de sa patrie* doit cet aveu de reconnaissance et ne peut que partager nos sentiments.

En moins d'un an, du printemps 1936 jusqu'à l'entrée de l'Egypte à la Société des Nations en mai 1937, le statut interne et la situation juridique internationale de l'Egypte ont évolué plus rapidement qu'au cours des siècles passés. Certes, le vent a été favorable, mais comment peut-on oublier que le navire a dû être dirigé souvent contre tous les vents depuis l'Armistice jusqu'à nos jours. D'ailleurs les éléments favorables restent insuffisants à assurer la navigation, si au poste du commandement ne se trouvent un capitaine vaillant et des pilotes braves.

C'est au Wafd qu'a échu le rôle historique de mettre fin à l'occupation militaire, de conclure l'Accord Anglo-Egyptien, d'abolir les Capitulations, enfin de couronner ces succès prestigieux par l'entrée de l'Egypte à la Société des Nations au même titre que les autres pays jouissant de leur pleine souveraineté. Et si l'Egypte d'hier fut appelée Egypte des Totmès et des Ramsès, celle d'aujourd'hui sera digne d'être appelée l'Egypte du Wafd.

*
**

C'est avec un esprit tout à fait optimiste que nous avons commencé ces pages, mais les nouvelles des derniers jours ont voulu freiner notre joie. L'indépendance est aujourd'hui un fait accompli et l'Egypte est entrée

dans la Société des Nations, mais les événements intérieurs de l'Egypte et les événements internationaux concernant l'Egypte nous font croire que l'indépendance égyptienne laisse encore à désirer. L'Egypte est indépendante, il est vrai, mais toutes les conventions valent par leur application plus que par leur texte.

Le cadre de notre sujet ne nous permettant pas d'aller plus loin, nous nous contenterons de dire que nous avons des raisons de croire que l'Egypte n'a réalisé complètement qu'un seul de ses vœux : « l'Abolition des Capitulations issue de la Conférence de Montreux ».

Sans nous laisser gagner par un excès de mélancolie, nous croyons, toutefois, qu'une œuvre de rénovation de longue haleine, à la fois économique, politique et sociale s'impose, avant que l'Egypte ne devienne libre. Le Wafd a construit pour l'avenir et son devoir est aujourd'hui plus impérieux que jamais. Nos enfants trouveront peut-être une Egypte paisible, libre et maîtresse de ses destinées.

Vu :

Le Président de Thèse,

BASDEVANT.

Vu : Pour le Doyen,

L'Assesseur,

G. RIPERT.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris,

G. ROUSSY.

BIBLIOGRAPHIE

I. — OUVRAGES

- ABOU YOUSSEF. — Alkharag (en arabe).
- ARMINJON. — Origines, source et nature du droit des Capitulations ottomanes. Paris, 1905.
- Etrangers et protégés dans l'Empire ottoman.
- Ancien Diplome*. — Le régime des Capitulations. Paris, 1898.
- AWAD (Pierre-Elias). — Les pouvoirs des Tribunaux Mixtes quant aux questions et décisions du statut personnel.
- BAHI EL DIN BARAKAT. — Privilèges et immunités dont jouissent les étrangers en Egypte. Thèse, Montpellier, 1912.
- BENOÎT. — Les Capitulations. Thèse, Nancy, 1890.
- BLANCHARD. — Le Droit Mixte en Egypte. 1928.
- CHRISTOPHE (Léon-Roger). L'Egypte et le Régime des Capitulations. Paris, 1938.
- CROMER. — Modern Egypt. Londres, 1908.
- FARAG WADIE. — Le rôle des Tribunaux Mixtes et indigènes en matière du statut personnel. Paris, 1926.
- FÉRAUD-GÉRAUD (J.-G.-Aristide). — Essai sur les droits des Européens en Turquie et en Egypte.
- Les Capitulations et la réforme judiciaire. Paris, 1875.

- FÉRAUD-GÉRAUD (J.-G.-Aristide). — La juridiction et les Tribunaux Mixtes. Renouvellement de la période quinquennale. Louhans, 1893.
- GUILLAUMOT (Georges). — L'Egypte moderne en droit international. Les procès Mixtes après et avant la réforme judiciaire. Paris, 1891.
- LAMBA (Henri). — De l'évolution de la condition juridique des Européens en Egypte. Paris, 1896.
- MESSINA. — Les sources du Droit Egyptien Mixte.
— Les Tribunaux Mixtes et les rapports interjuridictionnels en Egypte. La Haye, 1932.
- MILNER. — England in Egypt. (Trad. Mazuc). Paris, 1898.
- ORLANGER. — La question de l'Egypte. Les quatre points réservés par l'Angleterre.
- PELISSIE DU RAUSAS. — Le régime des Capitulations dans l'Empire Ottoman. Paris, 1903-1904.

II. — REVUES

- Revue critique du Droit international public*, 1938.
- Revue de Droit international public et de Législation comparée*, 1904, tome 11 ; 1907, tome 14 ; 1937, n° 2.
- Revue générale de Droit international public*, 1913, tome 20 ; 1937, mai-juin.
- Revue politique et parlementaire*, 1896, tome 7.
- Frontières*, 1937.
- Gazette des Tribunaux Mixtes*.
- Journal des Tribunaux Mixtes*.
- Le Livre d'Or du cinquantenaire des Tribunaux Mixtes*.

III. — DOCUMENTS

- Actes de la Conférence des Capitulations.
- Procès-verbal de la Conférence de Montreux (Vaillant-Garmanne, Liège [Belgique]).

Traité Anglo-Egyptien de 1936.

Rapport de Lord Cromer sur l'Egypte et le Soudan, 1904.

Projet Milner, 1920.

Déclaration du 28 février 1922.

Documents des négociations Nahas-Henderson, 1930.

Livre vert égyptien. Le Caire, 1929.

Livre jaune français. Conférence de Lausanne, 1924.

Journal officiel français. Journal officiel égyptien.

Les Actes de Montreux : Raoul Aghion. J.-R. Feldman
(Paris, 1937).

Les Accords de Montreux : Alexandre Assubghy Bey, secrétaire technique de la Délégation Egyptienne à Montreux.

TABLE DES MATIERES

	Pages
AVANT-PROPOS	1
INTRODUCTION	7

PREMIÈRE PARTIE

CHAPITRE I. — LA SITUATION JURIDIQUE DES ÉTRAN- GERS EN EGYPTÉ	17
A. — Les Capitulations	17
B. — Le Droit Coutumier	19
C. — Le Droit Mixte	24
Tableau des compétences des différents ordres juridiques	34
CHAPITRE II. — L'ANGLETERRE ET LA PROTECTION DES ÉTRANGERS EN EGYPTÉ	38
I. — La politique anglaise et les Capitulations.	38
II. — La nouvelle attitude de l'Angleterre. Les articles 12 et 13 du traité anglo-égyptien....	56
CHAPITRE III. — LA NATIONALITÉ ÉGYPTIENNE	68
I. — Indigènes et Egyptiens	68
II. — La nationalité égyptienne à la veille de la Conférence	75

DEUXIÈME PARTIE

CHAPITRE I. — LA CONFÉRENCE DE MONTREUX.....	79
La Conférence	79

	Pages
<i>Section I. — La Convention</i>	90
I. — L'abolition des Capitulations.....	91
II. — Soumission des étrangers à la loi égyptienne	97
III. — Période transitoire	105
IV. — Suppression immédiate de la juridiction consulaire	108
<i>Section II. — Le nouveau Règlement d'Organisation Judiciaire</i>	122
I. — La Composition des tribunaux Mixtes et les garanties spéciales pour la protection des étrangers	122
II. — La Compétence des Tribunaux Mixtes et le nouveau R.O.J.	133
A. — Compétence natione personae.....	133
B. — Compétence ratione materiae	146
C. — Le principe d'égalité de compétence.	162
D. — Compétence administrative et contentieux indemnitaire	171
<i>Résumé</i>	173
<i>Section III. — Le statut légal des étrangers</i>	176
I. — Le Statut Légal	176
II. — Les attributions consulaires.....	180
<i>Annexe.</i> — La propriété littéraire et artistique.	184
L'entrée en vigueur de la Convention.....	187
Conflits d'interprétation ou d'application.....	190
CHAPITRE II. — LES ATTITUDES DES DIFFÉRENTES DÉLÉGATIONS	194
L'esprit de la Conférence.....	194
CHAPITRE III. — LES RÉSULTATS DE LA CONFÉRENCE..	201
I. — Le régime capitulaire a-t-il été aboli ?..	201
II. — Les conséquences intérieures	208

	Pages
A) Le régime fiscal.....	210
B) Le statut des fonctionnaires.....	217
III. — Conséquences internationales	220
A) Entrée de l'Egypte à la S.D.N.....	220
B) La Caisse de la Dette.....	225
CHAPITRE IV. — CRITIQUE DE LA CONVENTION.....	228
I. — La clause restrictive.....	228
II. — Manque d'un véritable statut légal des étrangers	232
III. — Privilèges au profit des puissances non- capitulaires	233
IV. — La rédaction des textes	234
CONCLUSION	237
BIBLIOGRAPHIE	241

